



TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI TOIMETISED
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ
ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ALUSTATUD 1893. a. VIINIK 230 ВЫПУСК ОСНОВАНЫ в 1893 г.

ÕIGUSTEADUSLIKKE TÕID
ТРУДЫ ПО ПРАВОВЕДЕНИЮ
IX



TARTU 1969

ÕIGUSTEADUSLIKKE TÖID ТРУДЫ ПО ПРАВОВЕДЕНИЮ IX

SEADUSANDLUSE RAKENDAMISE JA EDASISE
TÄIUSTAMISE TEOREETILISI KÜSIMUSI
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ
И ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

27.—30. septembrini 1967. toimunud teadusliku
konverentsi materjalid

Материалы республиканской научной конференции
27—30 сентября 1967 г.

Redaktsioonikolleegium: J. Ananjeva, V. Kelder, J. Mäll, E. Raal,
P. Vihalem

Vastutav toimetaja: V. Kelder

Редакционная коллегия: Ж. Ананьева, В. Кельдер, И. Мялл,
Э. Раал, П. Вихалем

Отв. редактор: В. Кельдер

ЗАДАЧИ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ

Академик АН ЭССР, профессор, доктор юридических наук

И. Я. Вабель

1. За последние два года высшими директивными органами и Правительством СССР дан ряд чрезвычайно важных актов, направленных на дальнейшее совершенствование управления. Определяющее значение среди них имеет постановление Пленума ЦК КПСС от 22 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью, о совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства». Во исполнение его ЦК КПСС и Совет Министров СССР 30 сентября и 4 октября 1965 г. приняли три постановления. Совет Министров СССР 4 октября 1965 г. утвердил «Положение о социалистическом государственном производственном предприятии». 22 марта 1967 г. Совет Министров принял постановление «Об изменении порядка планирования затрат на научно-исследовательские работы и о расширении прав руководителей научно-исследовательских учреждений». И 10 июля 1967 г. Советом Министров СССР утверждено «Общее Положение о министерствах СССР» и приняты постановления «О дополнительном расширении прав Министров СССР» и «О передаче дополнительно на решение Совета Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства».

Если учесть, что большинство правовых норм, фигурирующих в этих актах, регулируют вопросы организации органов управления, вопросы компетенции органов управления, в известной степени и вопросы форм и методов их деятельности, а наша наука причисляет подобные нормы к отрасли права, которая известна под названием административного права, то можно сказать, что система нашего права дополнилась большим комплексом очень важных административно-правовых норм. Эти нормы, направленные на совершенствование системы государственного управ-

ления, обеспечивают приведение организационных форм государственных органов в соответствие с условиями развития общественной жизни, добиваются налаженного функционирования органов управления и целесообразного взаимодействия разных звеньев этих органов. Этим путем ЦК КПСС и Совет Министров СССР создают условия и определяют путь к дальнейшему ускорению темпов материального и культурного развития советского общества, устанавливают всесторонне обоснованную политическую линию развития.

Содействовать претворению в жизнь политики Партии, тем самым содействовать ускоренному росту благосостояния и культурного величия нашего народа, это святейшая обязанность каждого, а особенно непосредственно ответственных за это. Ученые и являются одними из тех, которые непосредственно ответственны за претворение в жизнь политики Партии. Не зря в важнейшем документе года великого праздника Октября, Тезисах ЦК КПСС, говорится: «Строительство коммунизма осуществляется на основе науки».

А как же практическим работникам сферы государственного управления и представителям правовой науки содействовать претворению в жизнь политики Партии, выраженной в нормах права? Указание на это дается в том же документе, где говорится: «Успешное решение задач коммунистического строительства предполагает <...> строгое соблюдение социалистической законности».

Какие конкретные задачи имеют в связи с этим ученые, можно охарактеризовать на примере одного из постановлений, направленных на совершенствование управления — Постановления от 22 марта 1967 г. На этом Постановлении следует остановиться не только потому, что оно в орбите ежедневной практической работы большого количества научно-исследовательских учреждений, но и потому, что в связи с совершенствованием управления промышленностью было написано уже много содержательных статей и имелось много замечательных выступлений. Аналогичные вопросы из области совершенствования управления в сфере науки не нашли пока почти никакого отклика. А здесь тоже имеются требования к науке, которая должна оказать свою помощь.

2. Постановление от 22 марта 1967 г. является документом поворотного значения в области управления бюджетными учреждениями.

По давней традиции финансовые органы считались единственным авторитетом не только при финансовом планировании, но и при оценке всей работы учреждения. Их партнерами при финансовом планировании являлись не сами научно-исследовательские учреждения, а ведомства или министерства, т. е. вышестоящие органы. Отделы и управления вышестоящих органов,

как и финансовые органы, не могли с полной ясностью вникнуть во все детали научно-исследовательской работы. Поэтому решения как одних, так и других органов являлись очень часто формальными и не создавали нужных условий для развития науки. Учреждению выделялись средства по усмотрению этих двух органов; все изменения в ходе использования этих средств решались вышестоящими органами, иногда с согласия финансовых органов. Под натиском подобного формализма, руководители научно-исследовательских учреждений не чувствовали полной ответственности за успех своей работы.

Все это не обеспечивало эффективности научно-исследовательских работ и не поощряло к экономному и целесообразному использованию средств.

Попытки совершенствования руководства научно-исследовательскими работами начались с создания Государственного Комитета по координации научно-исследовательских работ. Эти попытки достигли соответствующего уровня только с созданием другого руководящего органа — Государственного Комитета науки и техники Совета Министров СССР. По практическому направлению своей работы этот Комитет стал серьезным органом руководства научно-исследовательской работой. Он определяет основные направления развития науки и техники, разрабатывает мероприятия по дальнейшему совершенствованию материально-технической базы научных учреждений, мероприятиям по улучшению организации научных исследований, повышению их эффективности и совершенствованию сети научных учреждений, а также разрабатывает и представляет в Совет Министров СССР проекты планов финансирования научно-исследовательских работ. С точки зрения повышения эффективности научно-исследовательских работ, деятельность этого органа оказалась очень успешной, в результате чего принято Постановление от 22 марта, которое продолжает дело совершенствования руководства научно-исследовательскими учреждениями.

Постановление от 22 марта предоставляет руководителю научно-исследовательского учреждения право:

- 1) разрабатывать и утверждать структуру и штаты научно-исследовательского учреждения применительно к типовым структурам и штатам;

- 2) утверждать и изменять оклады работников в соответствии со схемой должностных окладов в пределах фонда заработной платы;

- 3) определять в пределах утвержденной общей суммы затрат размеры расходов по статьям сметы;

- 4) утверждать смету и вносить изменения в смету, в том числе увеличивать расходы на приобретение оборудования и материалов за счет экономии средств по всем статьям сметы, включая экономию по фонду заработной платы;

5) реализовывать устаревшее и неиспользуемое оборудование, а также передавать безвозмездно другим организациям при условии отказа вышестоящего органа от перераспределения и списывать с баланса стоимость реализованного и безвозмездно переданного оборудования;

6) зачислять вырученные от реализации средства на восстановление кредита и использовать эти средства на приобретение оборудования и материалов.

В компетенции вышестоящей организации остается общее руководство научно-исследовательской работой. Она утверждает план научно-исследовательских работ в соответствии с основными направлениями этих работ. Вышестоящая организация имеет право утверждать учреждению общую сумму затрат, фонд заработной платы, общую сумму административно-управленческих расходов и источники финансирования (государственный бюджет, договоры). Она утверждает также типовые структуры и штаты для всей своей системы. Штаты, склады и сметы административно-управленческих расходов не подлежат регистрации в финансовых органах. Кредиты научно-исследовательскому учреждению открываются за I, II и III кварталы в полных суммах. Все неиспользованные за кварталы суммы остаются в распоряжении учреждения до IV квартала. Зачет неиспользованных средств производится только в IV квартале. Это положение отлично от ранее существовавшего.

В таких условиях отпадают ограничения, которые до сих пор мешали руководителю учреждения эффективно организовывать свои работы. По новому постановлению он получает широкую самостоятельность в решении всех нужных вопросов. В учреждении создается благоприятная почва для рационального выполнения планов научно-исследовательских работ, тем самым создается почва для реализации полной ответственности руководителя учреждения за выполнение планов научно-исследовательских работ и за внедрение их результатов. Это последнее имеет чрезвычайно важное значение.

Но как всегда, так и при претворении в жизнь этого постановления, имеются многие трудности. В чем же состоят эти трудности? Постановление от 22 марта не является оторванным от всех других актов, нормы которых регулируют деятельность научно-исследовательских учреждений, как звеньев системы бюджетных учреждений. Оно является только одним звеном в системе этих актов. Применение норм Постановления от 22 марта может вызвать необходимость одновременно применять нормы ряда других актов. Во многих случаях при выполнении норм Постановления от 22 марта необходимо применять правила процедуры, предусмотренные в других актах. В некоторых случаях имеются расхождения между отдельными нормами Постановле-

ния от 22 марта и неотмененными нормами других актов. В конце концов имеются общие понятия, которые определены в ранее принятых актах. Это касается, например, вопросов утверждения типовых структур и штатов, понятия и состава административно-управленческих расходов, перераспределения кредитов, списания с баланса стоимостей, корригирования фонда заработной платы по кварталам, перерасхода средств в случае инкассирования сумм, применения форм отчетности и др. Таким образом, тот, кто применяет нормы какого-либо акта, должен знать всю систему соответствующих актов. Руководители научно-исследовательских учреждений — специалисты по отдельным отраслям науки — не имеют опыта в правовых вопросах. Бухгалтеры не всегда имеют достаточную подготовку и практику. Полных знаний о системе действующих норм не имеют ни те, ни другие. Вышестоящие органы, которые руководят системой научно-исследовательских учреждений, тоже не всегда компетентны в этих вопросах. Поэтому помощь науки в установлении системы действующих норм и их взаимных связей крайне необходима. Имеется в виду, что Постановление от 22 марта касается многих тысяч научно-исследовательских учреждений.

Трудности в применении Постановления от 22 марта не ограничиваются только трудностями установления всей системы действующих в этой области норм права. При применении норм права не достаточно знать только систему действующих актов. Надо знать и цели и политический смысл этих актов, выяснить точное содержание фигурирующих в них норм права и установить характер взаимных связей норм. Это требует изучения этих норм по существу, анализа их содержания. Анализ правовых норм не может быть проведен в пределах отдельных случаев, а в свете целей и политической сущности всей системы норм. Такой анализ не является формальной операцией понятиями и правовыми конструкциями. Это важная политическая операция, средство обеспечения интересов социалистического общества. Этих задач не в силах решить самостоятельно руководители, бухгалтеры и другие работники научно-исследовательских учреждений. Здесь тоже необходима помощь науки. Без этого применение постановления, имеющего столь важные цели и существенное значение для развития культурного строительства, получит характер каузальных решений и может потерять свою целеустремленность, не говоря уже о том, что имеется опасность возникновения разнообразной практики.

При этом очень важно учесть высказывание всем известного ученого А. С. Пиголкина: «Правовая норма всегда представляет собой общее правило, закрепляет типичное общественное отношение. В то же время назначение этой нормы заключается в том, чтобы регулировать отдельные, конкретные отношения меж-

ду индивидами, чтобы на основании этой нормы разрешались некоторые жизненные случаи».¹ Эта сторона применения правовых норм в области, где применением занимаются не юристы, а работники других специальностей — ученые неюристы, бухгалтеры, экономисты и др., вызывает дополнительные трудности, ввиду того, что конкретные случаи сильно различаются между собой. Требуется значительный опыт или соответствующая подготовка для того, чтобы учесть эти различия. Здесь крайне нужно знать функцию права, как элемента надстройки и понимать все условия развития на соответствующем этапе, в согласии с которыми поставлены цели в нормативных актах. Тогда только можно выяснить характер решения конкретной задачи при применении нормы права. Можно, конечно, сомневаться, что при этом нужны непременно люди науки. Не могут ли практические работники в научно-исследовательских учреждениях, как люди образованные, сами решать такие задачи? Все-таки, кто знает практику системы управления, тот должен признать, что между учеными людьми и практическими работниками в этом деле имеется значительное различие. Практические работники связаны только со случаями из сферы своей деятельности. У них нет возможности провести сравнения в широком масштабе. Решения практиков всегда остаются фрагментарными и не связанными между собою. В распоряжении ученого есть больше возможностей, а также больше методических средств для собирания данных, для проведения сравнений и для их анализа. Работа ученого является более глубокой и систематической и имеет расширенный охват фактов. А здесь, повторяю, имеется на лицо практика многих тысяч учреждений.

Таким образом, в интересах выполнения постановлений по совершенствованию управления, наука административного права должна конкретно изучать источники права и установить систему действующих норм права в разрезе каждой конкретной области. Она должна это сделать также, как это делается большей частью в области науки трудового права и отчасти гражданского права. В науке административного права этот вопрос решить, конечно, труднее ввиду того, что количество актов здесь в несколько раз больше и нет в качестве стержня общего кодекса.

Наряду с решением этих вопросов необходимо выяснить и решить вопросы компетенции. Разбираться в этих вопросах обыкновенному работнику учреждений крайне трудно. Эти вопросы решаются законодательными органами и Правительством в связи с регулированием множества отдельных сторон нашей общественной жизни и поэтому разбросаны во множестве отдельных актов. Это трудоемкая работа. Для примера можно сказать, что

¹ А. С. Пиголкин. Толкование нормативных актов в СССР, Госюр-издат, 1962 г., стр. 26.

имеется очень авторитетная справка о компетенции Советов Министров союзных республик, охватывающая несколько сот страниц. Решить эти вопросы в разрезе деятельности других учреждений тоже крайне необходимо.

Осуществление Постановления от 22 марта предполагает изучение форм и методов работы этих органов в процессе их деятельности.

В связи с этим следовало бы обратить внимание на вопросы об административных актах. То, что пока имеется у нас по этому вопросу, не представляет из себя целостного учения. Имеются только отдельные фрагменты учения. Но для претворения в жизнь всех тех постановлений, которые направлены на совершенствование управления, целостное учение об административных актах крайне нужно.

Крайне важна разработка вопросов внутриведомственного контроля. Практика в этой области настолько разнообразна, что теряется общая линия развития этой функции.

Наряду с перечисленными вопросами имеются, конечно, и многие другие.

3. Теперь возникает вопрос, как наука административного права сама относится к конкретным отраслевым проблемам в связи с запросами практики.

Учебник административного права, изданный в 1940 году, полностью признает необходимость помощи практике. Там пишется: «Советское административное право, как юридическая дисциплина, должно охватить научной системой правовые нормы, действующие в области управления, облегчить понимание и усвоение этих норм работниками советского государственного аппарата и всеми гражданами. Наука советского административного права должна помочь нашим практикам в решении стоящих перед ними правовых вопросов в области государственного управления». Хотя книга сама не выполнила и не могла выполнить в то время поставленную задачу, она все-таки ориентировала науку на эту цель.

Учебник 1946 г. особо не подчеркивает практическую задачу этой отрасли науки. Его тезисы совсем другие. «Наука советского административного права охватывает учение об основных положениях административного права, изучает этапы его развития и самые существенные течения в его научной разработке, устанавливает соотношение его главных институтов и т. п.». На этом основании очень трудно узнать более точно о целях и задачах науки административного права.

Последующие учебники почти ничего или очень мало говорят о целях и задачах науки административного права. Они, главным образом, дают обзор развития этой науки, в т. ч. и учебник 1967 г. В последнем учебнике в немногих словах сказано толь-

ко, что наука административного права изучает действующие правовые нормы и институты административного права, что в свою очередь предполагает изучение истории развития каждого правового института. Прибавляется, что изучение действующего административного права невозможно без всестороннего анализа практики применения норм административного права. Этого мало для того, чтобы вполне понять установку авторов относительно цели и задач науки административного права. Но учебники имеют в этом вопросе особое значение ввиду того, что они в первую очередь ориентируют учащуюся молодежь на решение задач по соответствующей специальности.

Исключая период существования системы совнархозов, об организации и работе которых было написано много хороших и приемлемых для практики работ, наша наука административного права в остальном не особенно интересовалась потребностью практики. Из-за этого в период восстановления советской власти в Эстонии практические работники, принимавшие участие в создании новых органов и в руководстве их деятельностью, были в чрезвычайно трудном положении. В то время, когда наука советского трудового права оказала этим работникам уже с самого начала ценнейшую помощь, наука советского административного права оставила их почти без всякой помощи. О тех общих принципах, которыми очень распространено занимались и занимаются административисты, они получили достаточно сведений из многих других источников уже до того, как обратиться к науке административного права. В вопросах, связанных с конкретным применением законов и постановлений, им неоткуда было собрать сведений. Трудности, возникавшие из-за этого, были тем более чувствительны, что вся практическая работа в этот период была связана одновременно как с углублением специальных знаний работников, так и с политико-идеологическим воспитанием этих работников. Правильная организация работы создаваемых советских органов требовала применения советских законов и постановлений и их точного претворения в жизнь. А это предполагало знание работниками норм советского права, правильное понимание их политического смысла и задач в строительстве нового общества, а также умение правильно применять их. Было необходимо, чтобы работники понимали политику Коммунистической Партии и Советского Правительства в деле обеспечения интересов трудящихся, отражающуюся в нормах советского права.

Советские законы и постановления со своим высоким авторитетом, со своей мотивационной силой являются для масс народа не только строгими правилами поведения, но и направляющими политическими принципами и платформой политической борьбы народа. Это потому, что советские законы и постановления осно-

ываются на высоком авторитете Коммунистической партии и Советского Правительства, которые были способны предвидеть ход развития общества и целеустремленно направляли борьбу масс по твердому пути этого развития. Таким образом, углубление специальных знаний работников и их политико-идеологическое воспитание в процессе практической работы было непосредственно связано с основательным усвоением норм права.

Заменяя анализ советских законов и постановлений пересказами, научные произведения не содействовали точному усвоению советского административного права и не ставили нормы права в центр политико-идеологического воспитания граждан и работников государственного аппарата.

Думается, что в наши дни, имея в виду необходимость содействия к осуществлению чрезвычайно важных постановлений ЦК КПСС и Советского Правительства, уделяется больше внимания расширению практического горизонта научных исследований по административному праву.

KOHALIKE NÕUKOGUDE TÖÖST TÖÖSTUSE PLANEERIMISE JA JUHTIMISE UUE SÜSTEEMI TINGIMUSTES

Majandustead. doktor I. Sildmäe

Tartu Riiklik Ülikool

Üleminek uuele majanduse planeerimise ja juhtimise süsteemile tähendab majanduslike regulaatorite osa suurenemist meie elu korraldamisel. Suureneb hinna, kasumi, majanduslike stiimulite jne. tähtsus. Selle kaudu peab suurenema objektiivselt määratud tegurite osa riiklikus juhtimistöös. Kõik see aga ei tähenda, et väheneks vajadus riikliku juriidilise reguleerimise järele. Eriti kehtib see kohalike nõukogude suhtes.

Reguleerida tuleb uutest tingimustest lähtudes mõnevõrra teisiti kui seni, andes põhimõtteliselt uue lahenduse kohalike nõukogude ülesannetele, õigustele, kohustustele nii suhtes tootmisettevõtetega kui ka kohalike nõukogude positsioonile riigiorganite süsteemis. Seaduseandja poolt on see aga mitmetes olulistes küsimustes veel tegemata.

Rahvamajanduse planeerimine kui sotsialistliku majanduse juhtimise üks põhiprintsiipidest oli ja jääb ka edaspidi kehtima. Suurendades majanduslike kategooriate osa regulaatoritena, ei tähenda see üleminekut vabaturu stiihiale ja plaanimajandusest loobumist. Varem kehtinud planeerimise süsteemi kritiseerimine tähendab, et me ei osanud tänapäeva nõuetele vastavalt planeerida.

Põhilistes normatiivsetes aktides, mille alusel toimub üleminek uuele süsteemile, s. o. NLKP Keskkomitee ja NSVL Ministrite Nõukogu määrustes «Tööstuse juhtimise parandamisest» (30. sept. 1965), «Tööstusliku tootmise planeerimise täiustamisest ja majandusliku stimuleerimise suurendamisest» (4. okt. 1965) ning NSVL Ministrite Nõukogu määrusega kinnitatud «Sotsialistliku riikliku tootmisettevõtte põhimääruses» (4. okt. 1965) on kohalikele töörahva saadikute nõukogudele omistatud äärmiselt vähe tähelepanu. On üle mindud harukondlikule planeerimise süsteemile põhimõttel: ministeerium — ettevõte. Ministeeriumid juhivad

vahetult ettevõtteid — kaasa arvatud ka planeerimistegevus. Määruses «Tööstusliku tootmise planeerimise täiustamisest ja majandusliku stimuleerimise suurendamisest» (I osa ptk. 8) tehakse NSVL Riiklikule Plaanikomiteele ülesandeks koos ministeeriumide ja vabariiklike plaaniorganitega välja töötada planeerimise põhimäärus, mis üksikasjalikult reguleeriks planeerimise korra ja meetodid. Kahjuks ei ole seda väga olulist akti ikka veel vastu võetud.

Sotsialismimaades — Saksa DV-s ja Tšehhoslovakkias — on mindud mõnevõrra teist teed mööda. Seal on harukondliku ja territoriaalse planeerimise printsiibid ühendatud. Seetõttu on seal kohalike riigiorganite osa majanduse planeerimisel üldse, eriti aga tootmise planeerimisel, tunduvalt suurem kui meil. On välja töötatud üksikasjalik planeerimise kord. Millised on ühe või teise riigiorgani täpsed õigused ja kohustused, kuidas garanteeritakse madalamalseisvatele riigiorganitele oma seisukohtade-huvide kaitsmise võimalus jne.

Seniseid kogemusi üldistades näib, et ka meil oleks vaja anda kohalikele nõukogudele rida õigusi ja kohustusi tööstusliku tootmise planeerimise alalt — s. t. sisse viia mõningad territoriaalse planeerimise põhimõtted. Vähemalt see, et ükski tööstusettevõtte ei saaks planeerida majanduslike ressursside (vesi, elekter, maa, inimesed) kasutamise suurendamist ilma seda eelnevalt täitevkomiteega kooskõlastamata ning täitevkomiteel oleks siis võimalus omapoolseid nõudmisi esitada ning reaalne võimalus oma seisukohti ka kaitsta. Praegu sellist korda seadusega kehtima pandud ei ole. Seetõttu saab täitevkomitee sageli planeeritavatest muutustest teada väga hilja — siis kui lubamine on muutunud juba paratamatuks ja kooskõlastamine formaalseks.

Omaette probleemiks on materiaalse stimuleerimise põhimõtte rakendamine seal, kus ei ole tegemist tootmisega. Nagu teada, pööratakse viimastel aastatel erilist tähelepanu materiaalsete stiimulite rakendamisele selleks, et paremaid majanduslikke tulemusi saavutada. Valdavalt on see seotud tootmistegevusega, näit. tööstuses, põllumajanduses. Samal ajal on aga veel terve rida rahvamajanduse ja kultuurialasid, kus ettevõtte töötulemustest sõltuv materiaalne stimuleerimine ei ole rakendatav. Ja just need alad on kohalike TSN täitevkomiteede alluvuses (elamukommunaalmajandus, koolid, tervishoiu süsteem, kultuuriasutused). Nendele kulutatavad summad moodustavad riigieelarves väga suure osa — peaaegu sama suure kui tootmise finantseerimine. Tõusetub küsimus, kas nendel aladel on õige jääda rahule praeguse töö hindamise ning töötasustamise süsteemiga, või püüda suurendada materiaalsete kriteeriumide osa ka siin nii asutuste kui üksikisikute töö hindamisel. Ignoreerida seda tööloiku ei saa, sest miks peaks siis inseneril, kes läheb tööle tööstusettevõttesse, töötasu sõltuma tema töötulemustest, sellel aga, kes läheb kom-

munaallettevõttesse, mitte. Miks peaks inseneri töötasu sõltuma töötulemustest, arstil aga mitte?

Rääkides materiaalse stimuleerimise tähtsusest majanduse arendamisel, tuleb silmas pidada, et sellel on n.-ö. kaks külge. Esiteks, kui palju inimene oma töö eest saab ja teiseks, kuidas ta seda kasutada saab. Meie tingimustes on materiaalsel stiimulil oma spetsiifilised iseärasused. Vajalikud oleksid sellekohased konkreetsed uurimused, eriti meie vabariigi kolhoosides.

Ilmne on, et tasu suuruse kõrval on oluline tähtsus sellel, milks inimesed oma sissetulekuid kasutavad. Kui hoiused järjest kasvavad nagu näiteks Tartus, siis teatud piirist alates ei ole see enam positiivne nähtus. Kuid üks ole ju kõik need alad, mis on seotud n.-ö. raha tagasisaamisega riigikassasse just kohalike nõukogude alluvuses — kaubandus, elukondlik teenindamine, kultuuri-asutused jne. Näib, et eriti palju jätab soovida teenuste osutamine elanikkonnale. Me oleme pööranud ilmselt vähe tähelepanu sellele, et n.-ö. ilma kaubata raha teenida. Kuid üks ole teenused ju inimeste elu mugavuse aluseks ja materiaalsete stiimulite osatähtsuse kasvu tingimustes on nendel ka suur majanduslik ning poliitiline ülesanne täita. Millegipärast loetakse kõiki neid ülesandeid mõnel pool teisejärgulisteks ja kurdetakse, et kohalikud nõukogud on tootmise juhtimisest eemale jäetud. Ka on asjatu lootus, et majanduse planeerimise uue süsteemi ja majanduslike stiimulite suurendamise tingimustes suureneb objektiivsete tegurite osa niivõrd, et kõik need küsimused iseenesest reguleeruvad. Muidugi, kuidagi nad reguleeruvad, kuid kaugeltki mitte igakord õigesti. Soovitavate tulemuste saavutamiseks on vajalik riigivõimu asjatundlik sekkumine. Rääkides subjektivismi likvideerimise vajadusest riiklikus juhtimises, ei tähenda see juhtimise enese osa vähendamist. Rahvamajanduse planeerimine iseenesest ei taga veel proportsionaalset arengut, vaid me peame oskama vastavalt planeerida. Ka materiaalsed stiimulid ei anna iseenesest positiivseid tulemusi, vaid loovad selleks ainult eeldused, mida me peame ära kasutama.

Konstitutsiooni järgi on töörahva saadikute nõukogud allutatud ainuüksi kõrgematele riigivõimuorganitele — Ülemnõukogule ja Ülemnõukogu Presiidiumile või, teisiti öeldes, ainuüksi seadusele ja seadlusele. Kohalikud täitevkomiteed on aga nn. kahekordses alluvuses — ühelt poolt alluvad nad neid moodustanud töörahva saadikute nõukogule, teiselt poolt Ministrite Nõukogule või kõrgemalseisvale täitevkomiteele. Samuti on kahekordses alluvuses ka täitevkomitee osakonnad, vastavalt kas ministrile või kõrgemalseisva täitevkomitee osakonnale ja täitevkomiteele.

Nagu teada, võetakse meil aasta jooksul vastu võrdlemisi vähe seadusi. Suur ei ole ka riigielu põhiküsimustes vastuvõetavate seadluste hulk. Tõsi, viimastel aastatel on see oluliselt kasvanud, peegeldades rahvaesindusorganite aktiviseerumist. Kogu jooksev

riigijuhtimine toimub Ministrite Nõukogu poolt, kes annab hulgaliselt igasuguseid määrusi ja korraldusi, mis kõik on täitevkomiteedele kohustuslikud. Vabariikliku alluvusega administratiiv-territoriaalsete üksuste TSN täitevkomiteed on väga olulisel määral Ministrite Nõukogu kohapealseteks organiteks ning samal ajal ka kohaliku TSN alaliselt tegutsevaks täidesaatvaks organiks. Siin ei räägita mitte nende aspektide vastandamisest, vaid töö mahust ja tegelikust juhtimisest lähtudes. See küsimus on kõige tihedamalt seotud rahvaesindusorganite tööga.

Me teame, et parlamendid pärinevad antagonistlikest klassidest koosnevatest ühiskondadest. Seal nad olid nii erinevate klasside kui ka erinevate poliitiliste rühmituste poliitilise võitluse areeniks. Seejuures jäi rahva valdava enamuse tõelise tahte esitamine muidugi tagaplaanile. Meie ühiskonnas, kus puuduvad antagonistlikud klassid, puudub ka alus antagonistlike huvide kokkupõrgeteks parlamendis. Kommunistliku partei ainujuhtimise tingimustes puudub samuti alus erinevate poliitiliste rühmituste vaidlusteks nõukogudes. Jääb vaid vajadus mõtteid vahetada selle üle, millised on ülesanded ja kuidas neid paremini lahendada. Ülesandeks on vastuvõetavate otsuste õige poliitilise joone tagamine — see tagatakse saadikute klassikoosseisu ja poliitilise teadlikkusega — kui ka nende õigsuse ja asjatundlikkuse kindlustamine. See aga nõuab eelkõige asjast hästi informeeritud spetsialistide asjatundlikku mõttevahetust. Kuidas neid kahte külge otstarbekalt ühendada, selles näib seisvat rahvaesindusorganite arengu põhiprobleem.

Sõltub see muidugi juba saadikutest, samuti rakendatavatest töövormidest, tööle pühendatavast ajast ja paljudest teistest teguritest. Ilmne on, et meil rahvaesinduste osatähtsuse tõstmise suunas veel palju teha tuleb. Tänapäeva keerukad probleemid, seda enam aga tulevik, nõuavad niisuguste kollegiaalsete võimuorganite loomist, kus need kõik leiaksid põhjalikku ja asjatundlikku kaalumist, mitte aga ainult kiiret äraotsustamist istungjärgu käigus.

Mis puutub täitevkomiteesse kui kahelt poolt juhitavasse asutusse, siis praegu seisab ülesanne nähtavasti selles, et teha selgepiiriline vahe — millistes küsimustes täitevkomitee on oma nõukogu täidesaatvaks organiks ja allub ainult temale, ning millistes küsimustes on ta Ministrite Nõukogu kohapealseks organiks alludes ainult viimasele. Praegu on nende küsimuste hulk väga suur, milles täitevkomitee allub nii ühele kui ka teisele, ja küsimuste ring, mis otsustatakse lõplikult nõukogu poolt, suhteliselt väike. Partei programmis kõneldakse aga kohalikest tööraha saadikute-nõukogudest kui kohalikest omavalitsusest, kelle otsused kõigis kohaliku tähtsusega küsimustes on lõplikud.

Rajooni ja linna TSN põhimääruste projektide väljatöötamisel ilmnes aga selgelt tendents, et mitmed ministrid püüdsid võimalikult paljude kohaliku iseloomuga küsimuste otsustamisel

jätta viimase sõna õiguse ministeeriumidele. Tegelikusest teame, et see toob kaasa tohutu kooskõlastamise, võtab kohalikelt organitelt ära vastutuse, põhjustab palju asjatuid sõite ning ajakulu jne. Kas ei tuleks minna seda teed, et anda kohalikele organitele kohaliku tähtsusega küsimustes võimalikult laiad volitused, jättes keskorganitele vaid õiguse vääri kohalikke otsuseid tühistada? See looks palju soodsamad võimalused kohaliku initsiatiivi arendamiseks, annaks mitmesuguseid kogemusi, võimaldaks välja selgitada kõige andekamaid kaadreid jne. Kas ei ole meil praegu kohalikesse nõukogudesse suhtumine sama, mis aastat kümme tagasi kolhoosidesse, kus juhtimine kõrgemate organite poolt läks detailideni. Nüüd sellist hooldamist enam ei ole ja positiivsed tulemused on silmaga nähtavad.

Me oleme harjunud juhtimisse suhtuma kui loomingulisse protsessi, milleks üks on rohkem «sündinud» kui teine. Räägitakse organisaatori talendist, mis olevat sama harva esinev kui muusiku või kunstniku anne. Muidugi on selles teatud osa tõtt, kuid samal ajal on sellekohased uurimused näidanud, et juhtimistöö allub ka teatud kindlatele seaduspärasustele. Üks nendest on inimese võime oma kujutluses koostada juhitavate protsesside mudel ja selle abil ette näha kõik vajalikud võimalused, et kindlustada parimat teed soovitud eesmärgi saavutamiseks. Kellel see võime olemas on, sellel on ka eeldused juhtimistööks. Osal inimestel seda võimet aga ei ole, või on see äärmiselt vähe arenenud. Nad lihtsalt hakkavad ülesannet juhuslikult lahendama, ilma et oleks kuigivõrd täiuslikku pilti tervikust, s. t. asjaosalistest, tingimustest, mõjuvatest teguritest, selgitamist vajavatest küsimustest jne.

Sellest puudusest ülesaamiseks ja võime arendamiseks on nüüd sotsialismimaades hakatud rakendama nn. võrkplaneerimist ka riigijuhtimise mitmesugustel aladel. Väga soovitatav oleks seda tegema hakata ka meie vabariigis, kus eeldused selleks on olemas.

Mis puutub meie nõukogude demokraatia edasise arendamise vajadusse ja võimalustesse, siis arvan, et selle üheks aspektiks on hoolitsus selle eest, et nn. tagasiside kanaleid võimalikult palju oleks ning et need kõik tõrgeteta töötaksid, s. t. et rahva arvamus leiaks kiiresti tee riigiorganitesse ning vajaduse korral saaks neile ka mõju avaldada.

Selles osas on meil aga veel mõndagi teha. Saadikute arupärimise õigust rakendatakse meil praegu veel vähe. Arvan, et põhjus ei ole mitte selles, et küsimusi, mille kohta tuleks aru pärida, ei ole. Me peame sellele parlamentarismist pärinevale instituudile, mis on seal mõeldud vahendiks opositsiooni käes, oma, nõukogude tingimustes andma uue kuju. Arupärimiste vähesus näitab, et see on veel lahendamist nõudev probleem.

Meil puudub normistik, mis reguleeriks täpselt altpoolt tule-

vate ettepanekute läbiarutamise korda. On vaid määratud, et vastavatele ettepanekutele tuleb teatud aja jooksul sisuliselt vastata. Aga kuidas toimida siis, kui antud vastus ei rahulda? Kes kannab vastutust, kui altpoolt tõstatatud küsimuse õigeaegne mittelahendamine tekitab riigile materiaalist kahju? Niisugused probleemid on täpsemalt reguleerimata, n.ö. juriidilised garantiid nende lahendamiseks puuduvad.

TÖÖTAJATE OSAVÖTT RIIGI VALITSEMISEST JA SELLE EFEKTIIVSUS

Oigustead. kand. H. Schneider

ENSV TA Majanduse Instituut

Kommunistliku ühiskonna ehitamine tähendab mitte üksnes majanduse, kultuuri ning rahva heaolu kasvu, vaid ka olulisi muudatusi ühiskonna poliitilise elu organiseerimises. Üheks iseloomulikuks jooneks on siin töötajate, nende ühiskondlike ja omaalgatuslike organisatsioonide järjest ulatuslikum osavõtt riiklikust tegevusest, kommunistliku ülesehitustöö juhtimisest.

Ainuüksi ajavahemikul, mis lahutab meid partei XX kongressist, on Eesti NSV-s nende ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide arv, kes ühel või teisel määral täidavad kontrolli ja teisi riigivalitsemise funktsioone, ligemale kolm korda suurenenud. Kaugeltki mitte täielikel andmetel tegutseb meil praegu kesk- ja kohalike riigihaldusorganite, samuti kultuuri-, haridus-, tervishoiu- ja teiste asutuste ning ettevõtete juures partei- ja komsomoliorganisatsioonide, ametiühingute ning kooperatsiooni liinis ümmarguselt 22 000 mitmesugust ühiskondlikku organit ja omaalgatuslikku organisatsiooni, kuhu kuulub peaaegu 350 000 inimest. See on suur ühiskondlik jõud, eriti kui arvestada seda, et meie vabariigi riigivalitsemis- ja majandusliku juhtimise organites, kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide juhtivates organites töötab 11 300 koosseisulist töötajat.¹ Iga koosseisulise juhtiva töötaja kohta tuleb seega mitukümmend ühiskondlikku abilist.

Kui vaadelda riigivalitsemist küberneetilise juhtimissüsteemina, millel on oma juhtimiskeskus ja juhtimisobjekt, oma otse- ja tagasiside kanalid, oma tajurid, andurid ning efektorid, siis näeme, et ühiskondlike jõudude paigutus ja osatähtsus juhtimisprotsessis pole kaugeltki ühesugune. Valdav osa ühiskondlikest organitest ja elanikkonna omaalgatuslikest organisatsioonidest, nimelt 17 000 ehk 77,3% nende koguarvust, on seotud põhiliselt kontrolliülesannete täitmisega. Kontroll, olgu see siis kas ühiskondlik või riiklik, kujutab endast tagasiside kanalit, mis toidab juhtimiskeskust

¹ Vt. Eesti NSV rahvamajanduse areng. Lühike statistiline kogumik. Tallinn, 1967, lk. 16.

vajaliku informatsiooniga selle kohta, kuidas vastuvõetud otsuseid, plaaniülesandeid ja teisi juhtimiskäske praktiliselt täidetakse. Ilma informatsiooni hankimiseta ning selle töötlemiseta ei ole mõeldav ükski juhtimisprotsess.

Kontrolli, arvestuse ja teiste kanalite kaudu kogutud informatsioon on aluseks uute juhtimiskäskude väljatöötamisel. Mida mitmekesisem ja usaldusväärsem on laekunud informatsioon, seda sisukamaid ning õigemaidsi otsuseid on võimalik vastu võtta. Kuid just haldustegevuse sellest lõigust, kus toimub juhtimiskäskude väljatöötamine, võtab üldsus kõige vähem osa. Selliste ühiskondlike organite arv, kel on õigus kas iseseisvalt või siis koos vastavate riigiorganitega haldusküsimusi lahendada ja otsustada, ulatub orienteerivalt 1100-ni, mis moodustab 5,0% ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide koguarvust. Nende koosseisu kuulub ligikaudu 16 500 töötajat. Kui siia lisada veel need, kes ühiskondlike organisatsioonide esindajatena võtavad otsustava häälega osa administratiivkomisjonide, pensionide määramise, tegevteenistusse kutsumise ja mitmesuguste teiste komisjonide ning riigiorganite tegevusest, siis võib täheldada, et juhtimiskäskude väljatöötamisega tegeleb meil umbes 20 000 üldsuse esindajat.

Ülejäänud 3900 ühiskondlikku organit ja omaalgatuslikku organisatsiooni on seotud põhiliselt juhtimiskeskuse poolt vastuvõetud otsuste täitmisega või täitmise organiseerimisega. Siia kuuluvad kohalike nõukogude täitevkomiteede ühiskondlikud osakonnad, looduskaitsekomisjonid, tänava- ja majakomiteed, ministeeriumide tööstusharu-kunstinõukogud, kultuuriasutuste nõukogud jne. Muidugi, nad tegelevad teatud määral ka kontrolliga, kuid domineeriv on siiski organiseerimistöö, mis on suunatud otsuste täitmisele.

Erinev on ühiskondlike jõudude paigutus mitte üksnes riigivalitsemise üldsüsteemis, vaid ka üksikute haldusharude kaupa. Tabeli 1 andmetel tegutseb ühiskondlikke organeid ja töötajate omaalgatuslikke organisatsioone kõige rohkem tööstuses, nimelt 21,7% nende koguarvust. Kontrollivaid organeid ja organisatsioone on tööstuses 3452, kelle koosseisu kuulub ümmarguselt 29 000 töötajat.

Avaliku korra eeskirjade täitmist ja sotsialistliku seaduslikkuse nõuetest kinnipidamist jälgib 12,9% ühiskondlikest organitest ja töötajate omaalgatuslikest organisatsioonidest. Kuigi avaliku korra kaitse ja seaduslikkuse kindlustamise valdkonnas pole organite ja organisatsioonide arv eriti suur, kuulub neisse aga ligi viiendik liikmete koguarvust. Ainuüksi rahvamalevlasi on meil peaaegu 35 000 ja ühiskondlikke autoinspektoreid 5500. Enne rahvamalevate, autoinspektorite rühmade ja nõukogude ning kohalike nõukogude alalise sotsialistliku seaduslikkuse komisjonide moodustamist võttis aga avaliku korra kaitsmisest ja seaduslikkuse kindlustamisest osa suhteliselt kõige vähem töötajaid.

Ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide levik
tähtsamate haldusharude viisi

Jrk. nr.	Haldusharu	Ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisat- sioonide		Neist organeid ja organisatsioone, kes tegelevad põhiliselt			
				kontrolliga		haldusküsimuste lahenda- mise ja otsuste täitmisega	
		arv	%	arv	%	arv	%
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Tööstus	4774	21,7	3452	15,7	1322	6,0
2.	Avaliku korra kaitse ja sotsialist- liku seaduslikkuse kindlustamine	2838	12,9	2264	10,3	574	2,6
3.	Kommunaalmajandus, heakord ja elanikkonna elukondlik teeninda- mine	2772	12,6	1913	8,7	859	3,9
4.	Kaubandus ja ühiskondlik tootlus- tamine	2464	11,2	1935	8,8	529	2,4
5.	Haridus	1870	8,5	1562	7,1	308	1,4
6.	Kultuur	1738	7,9	1408	6,4	330	1,5
7.	Põllumajandus	1672	7,6	1496	6,8	176	0,8
8.	Tervishoid ja sotsiaalkindlustus	1628	7,4	1254	5,7	374	1,7
9.	Transport ja side	924	4,2	704	3,2	220	1,0
10.	Ehitus	682	3,1	528	2,4	154	0,7
11.	Muud	638	2,9	484	2,2	154	0,7
Kokku		22 000	100,0	17 000	77,3	5000	22,7

Hulgaliselt on ühiskondlikke organeid ja omaalgatuslikke organisatsioone moodustatud ka teenindamissfääris. Kaubanduse ja ühiskondliku toitlustamisega tegeleb 11,2%, kommunaalmajanduse, heakorra ning elanikkonna elukondliku teenindamisega 12,6%, tervishoiu ja sotsiaalkindlustusega 7,4% ning hariduselu küsimustega 8,5% nende koguarvust.

Tõsi küll, ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide rühmitamine haldusharude järgi on tinglik, sest real juhtudel hõlmab nende tegevus mitut haru. Antud juhul on nad aga paigutatud ühte või teise haldusharru selle alusel, kus nad põhiliselt tegutsevad. Erinev on ka haldusharude üldine töömaht, alluvate asutuste ja ettevõtete arv. Samuti pole võimalik alati täpselt kindlaks määrata, kas tegemist on kontrollivate, haldusküsimusi lahendavate või otsuseid täitvate organite ja organisatsioonidega, sest need funktsioonid on tihtipeale omavahel seotud. Kuid vaatamata sellele võib esitatud rühmituste põhjal teha mõned üldistavad järeldused.

Esiteks, töötajate osavõtt riigi valitsemisest, vaatamata arvu- lisele kasvule, on jäänud äärmiselt ühekülgeks, piirdudes üldiselt tagasiside funktsiooniga, kontrolliga. Kontroll on küll vajalik, kuid sugugi väiksema tähtsusega pole haldusküsimuste lahendamine ja vastuvõetud otsuste täitmine. Seepärast peaks üldsuse osavõtt edaspidi aktiveeruma just viimati nimetatud suundades.

Teiseks, kuigi tootmisega, s. o. tööstuse, ehituse ja põllumajandusega on seotud üle poole vabariigi töötavast elanikkonnast, on töötajate osavõtt tootmise juhtimisest tagasihondlikum kui teenindamise sfääris. Kui tähtsamates tootmisharudes tegutseb kokku 7128 mitmesugust ühiskondlikku organit ja omaalgatuslikku organisatsiooni, kelle koosseisu kuulub umbes 120 000 inimest, siis teenindavates ülesehitustöö harudes on selliste organite ja organisatsioonide arv 12 000 piirides, hõlmates ligikaudu 160 000 töötajat. Eriti vähene on töötajate osavõtt põllumajanduse ja ehitustegevuse juhtimisest. Tööprotsesside iseloom neis haldusharudes, juhitavate objektide paljus ja hajuvus nõuavad töötajate laiemat kaasalöömist nii küsimuste sisulisel lahendamisel, vastuvõetud otsuste täitmise organiseerimisel kui ka kontrollimisel.

Kolmandaks tuleb märkida seda, et teenindamissfääris osutatakse tunduvalt suuremat tähelepanu töötajate kaasatõmbamisele juhtimiskäskude väljatöötamisele ja nende täitmise organiseerimisele kui seda tootmises tehakse. Teenindavates haldusharudes tegeleb nende juhtimistöö lõikudega 2620 ühiskondlikku organit ja omaalgatuslikku organisatsiooni, tootmissfääris aga on nende arv ainult 1652, s. o. ligemale 1000 võrra väiksem. See on paljuski põhjendatav sellega, et tsentraliseerimise aste tootmise juhtimisel on suurem kui teenindamissfääris. Senine praktika kinnitab veenvalt, et mida tsentraliseeritum on juhtimine, seda vähem on seal ühiskondlikud alused arenenud, eriti aga küsimuste otsustamisel.

Kuigi töotajate osavõtt tootmis- ja majandusalaste küsimuste sisulisest lahendamisest on üldiselt väike, võib siin viimastel aastatel märgata siiski nihkeid paremuse poole. Seadusandlus laiendab küsimuste ringi, mida riigiorganid ei saa lahendada ilma üldsuse osavõtuta. Nii näiteks kehtestas Eesti NSV Ministrite Nõukogu oma 11. augusti 1965. aasta määrusega² korra, mille kohaselt ei lubata ettevõtete ja organisatsioonide tootmisplaanide, ehituse ning uue tehnika juurutamise plaanide projektide läbivaatamist, kui ei ole tööliste ja teenistujate ametiühingute vabriku- ja kohalike komiteede või alatiste tootmisnõupidamiste arvamusi. Mis puutub aga Eesti NSV Riiklikku Plaanikomiteesse, ministeeriumidesse ja teistesse keskasutustesse, siis nemad on kohustatud rahvamajandusplaanide projektide väljatöötamisel, majandusplaanide täitmise tulemuste, tootmise organiseerimise, töö ja töötasu ning töökaitse, elamu- ja kommunaalmajanduse, kultuurilise ja meditsiinilise teenindamise ning teiste, vahetult tööliste ja teenistujate huve puudutavate küsimuste läbivaatamisel kaasa tõmbama Eesti NSV Ametiühingute Nõukogu, ametiühingu vabariiklikke komiteesid ja vajalikel juhtudel Üleliidulise Leiutajate ja Ratsionaliseerijate Ühingu Eesti Vabariiklikku Nõukogu ning Teaduslik-Tehniliste Ühingute Eesti Vabariiklikku Nõukogu.

Üldse süveneb tendents siduda riigiorganite tegevust ühiskondlike organisatsioonidega. See avaldub põhiliselt kolmes suunas. Ühel juhul määrab seadusandlus kindlaks küsimuste ringi, mida riigiorganid peavad obligatoorselt koos ühiskondlike organisatsioonidega lahendama. Teisel juhul on küsimuste õiguslikuks lahendamiseks vajalik ühiskondlike organisatsioonide nõusolek. Vastasel korral on riigiorgani akt kehtetu. Kolmandal juhul on küsimuste otsustamiseks kohustuslik ära kuulata ühiskondlike organisatsioonide arvamused ja ettepanekud.

Töotajate kaasatõmbamine riigi valitsemisse mitmesuguste ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide kaudu on mitte eesmärk omaette, vaid vahend, abinõu juhtimistegevuse igakülgses parandamiseks ja tingimuste loomiseks kommunistliku omavalitsuse võrsete kujunemiseks. Seepärast ei saa siin piirduda ainult riigivalitsemisest osavõtu kvantitatiivsete näitajatega. Pearõhk tuleb asetada sisulisele tööle, sellele, et minimaalsete pingutuste, jõu- ja ajakuluga saavutada maksimaalseid tulemusi. See on seda vajalikum, et mitte alati ei osata hinnata ajategurit ühiskondlikus töös.

Eesti NSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi õiguse sektori ja Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee poolt läbi viidud

² Vt. Eesti NSV Ministrite Nõukogu määrus 11. augustist 1965. a. «Ametiühingute osavõtu laiendamise kohta tootmises, töö ja töotajate heaolu küsimuste lahendamisel riiklikes, plaani- ja majandusorganites». — «Eesti NSV Ministrite Nõukogu Määruste ja Korralduste Kogu». 1965, nr. 29, art. 125.

ankeedid Tartu linnas ja Paide rajoonis näitasid, et töötajate ajakulu riigivalitsemise ülesannete täitmisel pole sugugi väike. Ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide liikmetel³, kes täidavad tavaliselt kontrollifunktsioone, on kulunud selleks keskmiselt 7,4 tundi kuus, millest 3,0 tundi langeb tööaja arvele. Kuid nende keskmiste näitajate taga seisab võrdlemisi suur varieeruvus.

Nagu jooniselt 1 selgub, on Tartu linnas ja Paide rajoonis valdav osa (51,3%) selliseid ühiskondlikke kontrolöre, kes kulutavad kontrollialasele tööle ühe organi koosseisus ainult kuni 5 tundi kuus. Seetõttu langeb nende arvele vaid 18,1% kontrolli üldisest ajafondist. 6—10 tundi on pühendanud kontrollimisele 28,4%, 11—15 tundi 10,8% ja 16—20 tundi 5,6% ühiskondlikest kontrolöridest. 97 ühiskondlikku kontrolöri (3,9%) on tegelnud kontrolliga rohkem kui 20 tundi kuus, kuid üldkokkuvõttes on nad kulutanud samapalju aega kui need 1277 kontrolöri, kelle kuu töötundide arv küünib vaid viieni.

Tartuga võrreldes on Paide rajooni ühiskondlike kontrolöride töökoormus mõnevõrra ühtlikum, sest mõlemapoolsed äärmused on väiksemad. Kui Tartu linna ühiskondlike kontrolöride tööaja keskmine standardhälve ehk keskmine ruuthälve (s) on 6,5 tundi, siis Paide rajooni kontrolöride puhul on see näitaja 6,2 tundi. Et aga standardhälve on absoluutne hälvimismõõt, mille suurus sõltub variantide väärtusest ehk nivoost, siis arvutasime välja ka suhtelise variatsiooninäitaru — koefitsiendi (V). Ja siitki ilmneb, et Tartu linna ühiskondlike kontrolöride tööaja hälvimine aritmeetilisest keskmisest on Paide rajooni omast suurem, sest variatsioonikoefitsiendid, väljendatuna protsentides, on vastavalt 90,1 ja 80,2.

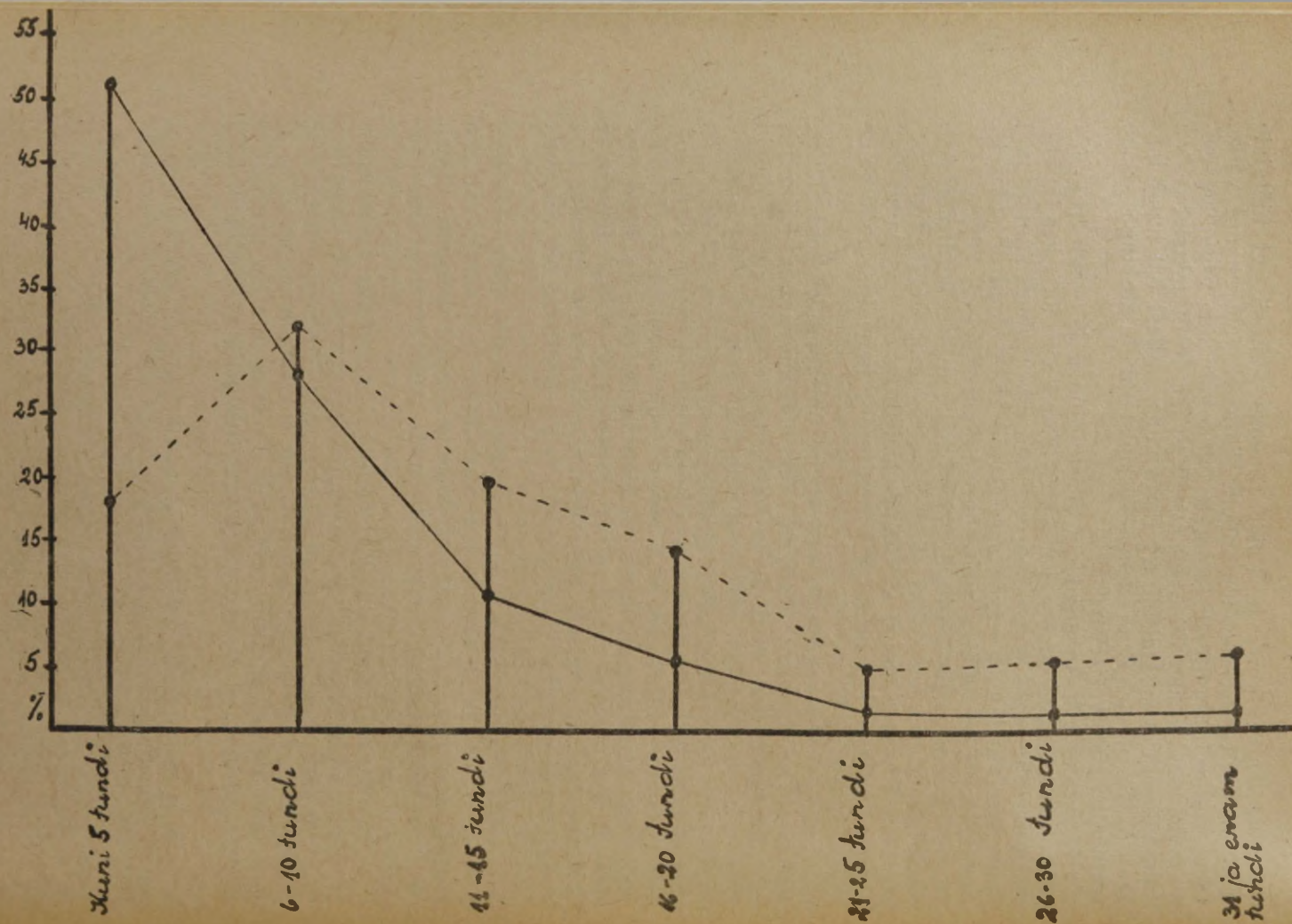
Kuid kontrollimiseks kuluv aeg oleneb mitte üksnes sellest, kas ühiskondlikud kontrolörid elavad linnas või maal, vaid ka rahvamajandusharust, kus nad töötavad, kontrollorgani liigist, kontrolöride haridusest, vanusest, soost, parteilisusest, kogemusest ja kutsetöö iseloomust.⁴

Tingituna asjaolust, et ühiskondlike kontrolöride töökoormus on äärmiselt ebaühtlikult jaotatud, tekib omakorda küsimus: kes on need jõud, kelle õlul lasub ühiskondliku kontrolli põhiraskus?

Ankeediandmete analüüsimisel selgusid mõtlemapanevad asjaolud. Ühiskondlik kontroll, mida V. I. Lenin nimetas kontrolliks altpoolt, eeldab, et sellega tegeleksid ennekõike reatöötajad, kuid

³ Kõiki ühiskondliku kontrolliga tegelevaid organeid ja töötajate omaalgatuslikke organisatsioone nimetatakse edaspidi lühendatult ühiskondlikeks kontrollorganiteks ja nende liikmeid ühiskondlikeks kontrolörideks.

⁴ Lähemalt selle kohta vt. I. Kallion, H. Schneider. Ühiskondlik kontroll uuele, kõrgemale astmele. — «Eesti Kommunist», 1966, nr. 8, lk. 2—4; И. Х. Каллион, Х. Х. Шнейдер. Общественный контроль и его эффективность. — «Советское государство и право», 1967, nr. 3, lk. 68—70.



Joon 1. Ohiskondlike kontrollorganite liikmete (—) ajakulu oma ülesannete täitmisel ja selle osatähtsus kontrollile kulutatud koguaia (---)

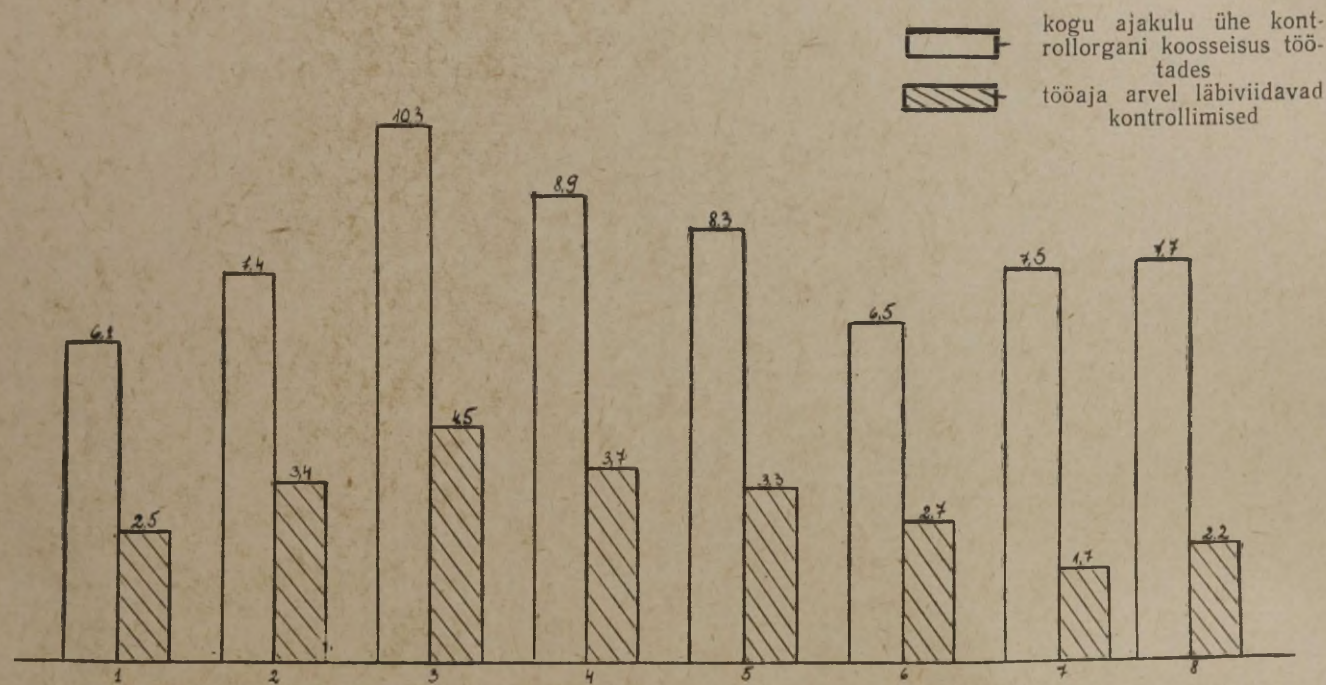
tegelikult kuulub kandev osa sellest asutuste ja ettevõtete juhtivatele töötajatele ning spetsialistidele. Töölisi ja kolhoosnikuid on küll ühiskondlikes kontrollorganites suhteliselt kõige rohkem (44,2%), kuid ajaliselt langeb nende arvele vaid veidi üle ühe kolmandiku kogu kontrollialasest tegevusest. Seevastu asutuste ja ettevõtete ning nende allüksuste (osakondade, jaoskondade, sektore, tsehhide jne.) juhatajad ja spetsialistid ei pretendeeri kaugelegi domineerivale positsioonile ühiskondlike kontrollorganite koosseisus (36,2%), ent saavutuste arvele võivad nad kirjutada peaaegu poole kogu kontrollialasest tööst.

Asutuste ja ettevõtete juhtivate töötajate ning spetsialistide suur kontrollikoormus tuleneb sellest, et nad peavad tihtipeale juba oma ametialase seisundi tõttu kuuluma üheaegselt mitme kontrolliga tegeleva ühiskondliku organi koosseisu. Pealegi on nad oma ala põhjalike tundjatena ajaliselt kõige intensiivsemalt töötanud. Kui töolistel tuleb iga kontrollorgani kohta keskmiselt 6,1 tundi kuus, siis asutuste ja ettevõtete juhatajatel on see näitaja 10,3 tundi, kusjuures 4,5 tundi ehk 43,7% langeb tööaja arvele (joonis 2).

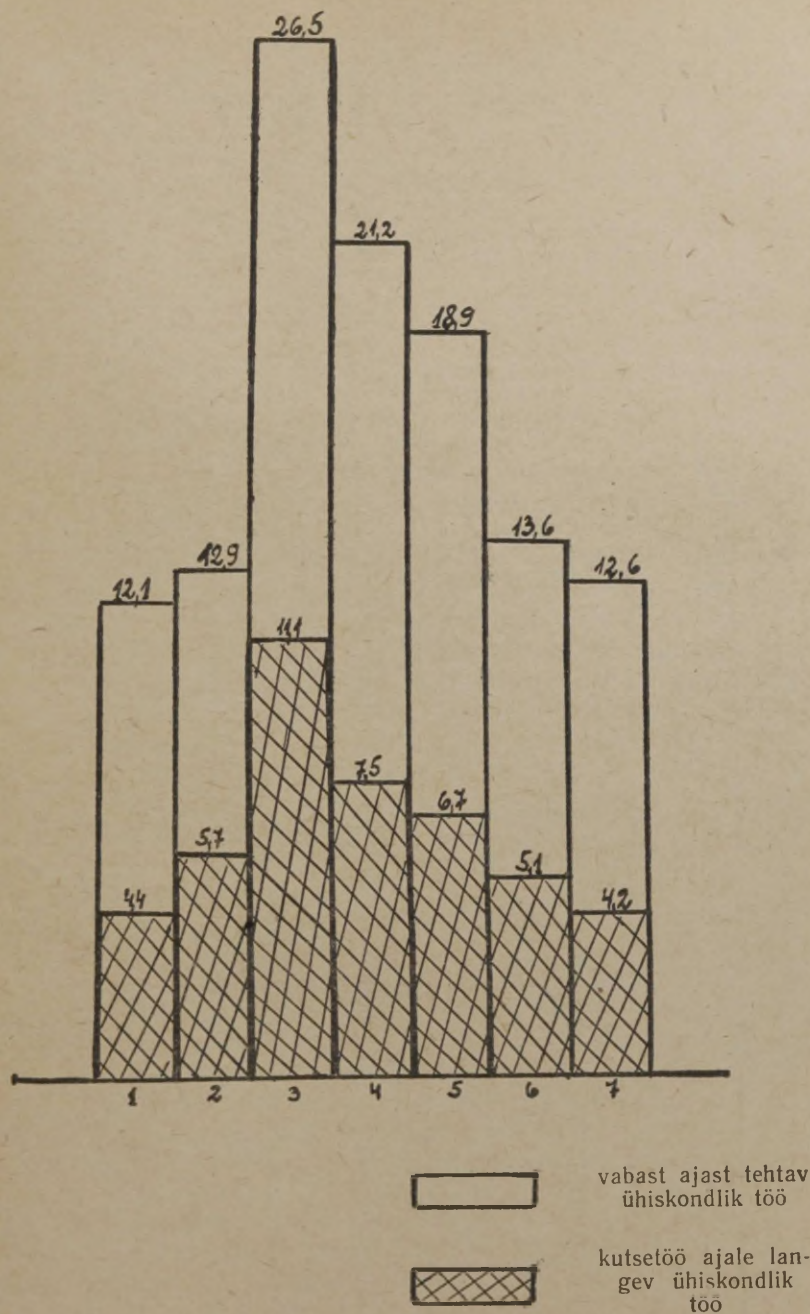
Põhimõtteliselt ei saa olla midagi selle vastu, et ühiskondlike kontrolöride hulgas on asutuste ning ettevõtete juhtivaid töötajaid ja spetsialiste. Kuid nende praktilisel rakendamisel kontrollialasesse töösse ilmneb mõnikord küsitavusi. Esiteks on nad ühiskondliku tööga niikuinii kõige rohkem koormatud inimesed, sest peale kontrollimise tuleb neil täita veel paljusid teisi ühiskondlike ülesandeid. Küsitluse teel saadud andmeil, mida kajastab joonis 3, kulub asutuste ja ettevõtete juhatajatel kõigi oma ühiskondlike kohustuste täitmiseks keskmiselt 26,5 tundi kuus, üksikute aga koguni üle 40 tunni. Seetõttu tõmmatakse juhtivad töötajad ja spetsialistid eemale oma põhiülesannete täitmisest. Teiseks esineb olukordi, kus asutuste ja ettevõtete juhtivad töötajad ning spetsialistid peavad ühiskondlike kontrolöridena kontrollima neid tööloike, mille eest nad on ametialaselt vastutavad. Seega taandub ühiskondlik kontroll enesekontrolliks.

Siit järeldus — pole õige rajada ühiskondlikku kontrolli asutuste ja ettevõtete juhtivate töötajate ning spetsialistide tegevusele, vähemalt sellises ulatuses mitte. Kui küsimus seisab juhtivates töötajates ja spetsialistides, siis nende lülitamisel kontrollialasesse tegevusse tuleks juhinduda kahest momendist: esiteks sellest, kas juhtivate töötajate olemasolev ühiskondlik töökoormus kannatab veel lisakohustusi, ja teiseks sellest, et kontrollida ei tuleks enda juhtida olevaid tööloike. Need juhtivad töötajad ja spetsialistid aga, kelle ühiskondlik töökoorem on liiga suureks paisunud, tuleks järk-järgult vabastada niisugustest ülesannetest, mille täitmiseks pole vaja erialast ettevalmistust.

Kui ühiskondlikule kontrollile kulutatava koguaaja arvutamisel lähtuda keskmistest näitajatest, saame aukartustäratava arvu.



Joon. 2. Ühiskondlike kontrollorganite liikmete töötaja sõltuvus nende kutsetööst. 1 tähistab töölisi, 2 — kolhoosnikuid ja sovhoositöölisi, 3 — asutuste ja ettevõtete juhatajaid, 4 — asutuste ja ettevõtete allüksuste juhatajaid, 5 — spetsialiste (insener-tehnilisi töötajaid, zootehnikud, agronome, arste jne.), 6 — teenistujaid (tehnilisi sekretäre, arveametnikke jt.), 7 — üliõpilasi ja õpilasi, 8 — muid.



Joon. 3. Ühiskondlike kontrolöride kogu ühiskondliku töö kestus. 1 tähistab töölisi, 2 — kolhoosnikuid ja sovhoositöölisi, 3 — asutuste ja ettevõtete juhatajaid, 4 — asutuste ja ettevõtete allüksuste juhatajaid, 5 — spetsialiste (insener-tehnilisi töötajaid, zootehnikuid, agronoome, arste jne.), 6 — teenistujaid (tehnilisi sekretäre, arveametnikke jt.), 7 — üliõpilasi ja õpilasi.

Tartu linna ja Paide rajooni ühiskondlike kontrollöride kõige mahukam ja aeganõudvam tööloik

Tabel 2

			Neist kontrollöre, kelle põhiliseks tööloiguks on					
Jrk nr.	Asukoht	Ühiskond- like kontro- löride arv	osavõtt kontroll- organi koosolekute ja nõupidamistest	kontrollimine kohtadel	kontrollitavate abis- tamine esinevate puu- duste ja väärnähtuste likvideerimisel	kontrollimaterjalide üldistamine ja ette- panekute väljatöötamine	esitatud ettepanekute realiseerimise kontroll	muu tegevus
1.	Tartu linn	(100,0%) 1556	(25,3%) 396	(64,2%) 1000	(1,6%) 25	(4,2%) 65	(3,1%) 48	(1,6%) 22
2.	Paide rajoon	(100,0%) 898	(30,3%) 271	(61,5%) 552	(3,1%) 28	(1,4%) 13	(2,2%) 20	(1,5%) 14
	Kokku	(100,0%) 2454	(27,2%) 667	(63,1%) 1552	(2,2%) 53	(3,2%) 78	(2,8%) 68	(1,5%) 36

Ainuüksi Tartu linna ja Paide rajooni 2510 küsitletud kontrolööri üldine kuu töötundide arv ulatub 18574-ni. Aastas teeb see ümarmarguselt välja 223 000 tundi ehk 31 857 seitsemetunnilist tööpäeva. Kui eeldada, et ka vabariigi teiste ühiskondlike kontrollorganite liikmed on analoogiliselt töötanud, võib kontrolli üldisesse ajafondi arvata 3,7 miljonit seitsemetunnilist tööpäeva, millest 40,5% ehk 1,5 miljonit langeb tööaja arvele. Lisades siia umbes 800 000 tööpäeva nende ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide arvel, kes tegelevad põhiliselt juhtimiskäskude väljatöötamise ja nende täitmise organiseerimisega, kasvab riigivalitsemisele kulutatud aeg umbkaudu 4,5 miljoni tööpäevani aastas. Asutused ja ettevõtted, kus ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide liikmed töötavad, kaotavad ühiskondliku kontrolli ja muude tööajal täidetavate haldusfunktsioonide tõttu peaaegu 2 miljonit tööpäeva aastas. Siin pole veel arvestatud seda aega, mis kontrollitavate asutuste ja ettevõtete töötajatel on kulunud seletuste andmiseks kontrollijatele ja nende saatmisele kontrollretkedel.

Riigi valitsemisele, eriti aga ühiskondlikule kontrollile kulutatud aja järgi otsustades võiks eeldada, et informatsiooni kogumise, läbitöötamise, edasiandmise ja salvestamise küsimused on juhtimissüsteemides ideaalselt korraldatud ning juhtimiskeskustel on täpne ja igakülgne ülevaade juhitud objektide tegevusest. Tegelikult aga oleme sellisest olukorrast veel kaugel. Tartu linna ja Paide rajooni ühiskondlike kontrollorganite esimeestelt saadud andmetel on ainult 11,2% kontrollorganitest jõudnud nii kaugele, et nad jälgivad kontrollitavate objektide tegevust pidevalt. Ülejäänud ühiskondlike kontrollorganite tegevus kannab episoodilist iseloomu.

Agakuhi siis kaob ühiskondlike kontrolöride aeg?

Küsitlusandmetest, mis on esitatud tabelis 2, selgub mõneti ootamatu asjaolu: suur osa ajafondist on ühiskondlikel kontrolöridel kulunud koosolekutele, nõupidamistele ja seminaridele. Üle ühe neljandiku küsitletud kontrolöridest peab koosolekute ja nõupidamistest osavõttu koguni oma põhiliseks tööloiguks, mis nõuab neilt kõige rohkem aega. Eriti palju aega on koosolekute ja nõupidamiste peale läinud ühiskondlike kontrollorganite esimeestel ja sekretäridel, samuti kontrollifunktsioone täitvatel asutuste ning ettevõtete juhtivatel töötajatel. Paljude ühiskondlike kontrolöride tegevus ainult koosolekute külastamisega piirdubki. Tagasihoidlike arvestuste kohaselt langeb koosolekute ja nõupidamiste arvele 42% kogu kontrolliajast. Ei saa muidugi eitada koosolekute ja nõupidamiste tähtsust ühiskondlike kontrollorganite liikmete instrueerimisel, kogemuste vahetamisel, kontrollitulemuste kollegiaalsel arutamisel ja ettepanekute väljatöötamisel, kuid see ei tohiks siiski kujuneda domineerivaks. Ilmselt on siin tegemist töö oskamatu organiseerimisega, mis viib aja kuritarvitamisele.

63,1% küsitletud kontrolöridest väidab küll, et nende kõige mahukam ja aeganõudvam tööloik on kontrollimine kohtadel, kuid selle kasutegur on väike. Seda kõigepealt sellepärast, et ühiskondlike kontrollorganite tegevuses esineb palju dubleerimist. Koordineerimatusel kui levinud nähtusel kõneleb see, et Tartu linnas ja Paide rajoonis oli küsitluse ajal ainult 14 sellist ühiskondlikku kontrollorganit, kes oma kontrollkäike kooskõlastasid kõigi teiste antud asutuses või ettevõttes loodud ühiskondlike organitega. Osalise koordineerimise katsed olid teinud 110 ühiskondlikku kontrollorganit, mis moodustab 42,8% nende koguarvust. Ülejäänud 133 kontrollorganit (51,8%) tegutses teistest isoleeritult. Seepärast pole midagi imestada, kui juhtimiskeskusse laekub korduvalt üht ja sama informatsiooni.

Pealegi on ühiskondlikult kontrollilt laekunud informatsioon ühekülgne ja pinnapealne. Ühiskondlike kontrolöride silma on hakanud põhiliselt välised, silmanähtavad puudused. Varjatud puudusi ja õiguserikkumisi on ühiskondlik kontroll vähe avastanud. Samuti tuleb märkida seda, et juhtimiskeskusi huvitavad mitte ainult puudused, vaid ka töö tugevad küljed ja eesrindlikud saavutused, sest siis on võimalik kaaluda kõiki poolt ja vastu asjaolusid. Kuid just positiivne informatsioon on kõige defitsiitsim. Seda nii ühiskondliku kui ka riikliku kontrolli sfääris.

Ühtlasi paistab silma ühiskondliku kontrolli ebaoperatiivsus. Kontrolli kui tagasiside vormi puhul on nõudeks, et kontrollimise käigus kogutud informatsioon kulgeks ilma vahepealsete hargnemisteta otsekanalit mööda juhtimiskeskusse. Paraku on aga ühiskondliku kontrolli informatsioonikanalid sageli umbes ja sopistunud. Seetõttu tekitab informatsioonivoogude seisakud või need hakkavad ringlema harukanalites. Kontrollorganite aktide ja ettepanekute teekonna analüüs näitab, et nad läbivad enne 2—6 mitmesugust organit ja instantsi kui jõuavad selleni, kes on volitatud antud küsimusi lahendama. Kõik see nõuab aega, informatsioon vananeb ja muutub kasutamiskõlbmatuks.

Palju informatsiooni jääb kasutamata ka sellepärast, et ühiskondliku kontrolli meetodilised alused on ühtlustamata ning kogutud andmed pole omavahel võrreldavad ja kõrvutatavad. Tõsi küll, informatsiooni käsitsi töötlemise puhul on võimalik arvestada ka eripalgelist informatsiooni, kuid see on aeganõudev ja jääb tihti peale tegemata. Mehhaniseeritud ja automatiseeritud töötlemise korral peab aga informatsioon olema rangelt klassifitseeritud.

Üldse pööravad nii juhtimiskeskused kui ka ühiskondlikud kontrollorganid lubamatult vähe tähelepanu informatsiooni töötlemisele. Ühiskondlikest kontrolöridest tegeleb sellega põhiliselt vaid 3,2%. Tagajärjeks on see, et ligemale 17% ühiskondlike kontrollorganite ettepanekutest on eluvõõrad ja põhjendamatud. Praagi protsent on seega võrdlemisi suur.

Samuti tuleb ühiskondlikule kontrollile teha etteheiteid tema

passiivse, vaatleva hoiaku suhtes. Nagu teada, ei seisa kontrolli ülesanne üksnes puuduste ja väärnähtuste avastamises ning fikseerimises, vaid ka nende kõrvaldamises ning abi osutamises kontrollitavate objektide töötajatele. See on aga ühiskondliku kontrolli üks nõrgemaid külgi, sest ainult 2,2% ühiskondlikest kontrolöridest võib väita, et nad on asetanud oma tegevuses peaarõhu ilmnunud puuduste kõrvaldamisele ja praktilise abi osutamisele kohtadel.

Kõigest sellest ilmneb, et ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide tööviljakus riigivalitsemise, eriti aga kontrollifunktsioonide täitmisel on äärmiselt madal. Ühiskondliku kontrolli forsseeritud arendamine laiuti on kaasa toonud ühiskondlike jõudude ebaratsionaalse kasutamise, mistõttu kontrolli tulemused ei kaalu kontrollimiseks kulutatud aega üles.

Selline üldhinnang ei välista, vaid eeldab erineva efektiivsusastmega ühiskondlike kontrollorganite ja kontrolöride tegevust. Selle küsimuse täpsemaks numbriliseks uurimiseks arvutasime välja korrelatsioonikordajad kontrollile kulutatud aja ja resultaatide vahel, kusjuures tulemuste hindamisel (pallides) võeti arvesse kontrollretkede, avastatud puuduste ja tehtud ettepanekute arvu. Vaatamata sellele, et kontrollretkede ajaline kestus pole alati ühesugune, erinev on samuti avastatud puuduste iseloom ja tehtud ettepanekute sisuline kaal, annab see siiski teatud aluse kontrollorganite ja nende liikmete töö efektiivsuse võrdlemiseks.

Nagu tabelis 3 toodud korrelatsioonikordajatest nähtub, on kõige efektiivsemalt töötanud rahvakontrolligrupid ja -postid, sest korrelatiivne seos kontrollile kulutatud aja ning saavutatud tulemuste vahel on neil kõige tugevam. Neile järgnevad alaealiste

Tabel 3

Korrelatsioonikordajad

Jrk. nr.	Ühiskondliku kontrollorgani nimetus	Korrelatsioonikordaja (r) kontrollile kulutatud aja ja resultaatide vahel
1.	Rahvakontrolligrupid ja -postid	+0,723
2.	Alaealiste asjade komisjonid	+0,672
3.	Looduse ja looduslike ressursside kaitse ühiskondlikud inspektorid	+0,602
4.	Rahvamalevlased	+0,598
5.	Järelevalvekomisjonid	-0,591
6.	Administratsiooni tegevuse parteilise kontrolli komisjonid	+0,583
7.	Töökaitsekomisjonid ja -inspektorid	+0,510
8.	Tarbijate kooperasiiooni kaupluste ja sööklate komisjonid	+0,482
9.	«Komsomoliprožektori» rühmad	-0,321

asjade komisjonid ning looduse ja looduslike ressursside kaitse ühiskondlikud inspektorid. Kõige väiksema efektiivsusega on «komsomoliprožektori» rühmad tegutsenud.

Ühiskondlike kontrollorganite tegevuse efektiivsus sõltub suuresti kontrollöride hariduslikust tasemest: mida kõrgem on nende hariduslik tase, seda edukamalt on nad töötanud ($r = +0,725$). Tähtis koht kuulub siin ka kontrollöride ühiskondlik-poliitilise töö kogemustele. Kogenud ühiskondlikud kontrollörid on kulutanud kontrollile mitte üksnes rohkem aega kui need, kes täidavad kontrolliülesandeid esmakordselt, vaid on teinud seda ka resultatiivsemalt. Korrelatsioonikordajad on neil vastavalt $+0,623$ ja $+0,390$.

Ühtlasi tõi korrelatsioonianalüüs välja huvitava seaduspärasuse — kontrollitöö ajalise kestuse kasvades suureneb pidevalt ka selle efektiivsus, sest korrelatsioonikordaja $r = +0,676$, kusjuures vea tõenäosus on väiksem kui 1% ($P < 0,01$). See on veelkordseks tõendiks selle kohta, et ühiskondlik kontroll baseerub meil vaid näiliselt laiadel rahvahulkadel, tegelikult aga lasub kogu kontrollitöö raskuspunkt küllaltki kitsal kontrollöride ringil.

Lõpuks, tuginedes ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide tegevuse kvantitatiivsele ja kvalitatiivsele analüüsile, võib teha mõned kokkuvõtlikud järeldused ja ettepanekud.

1. Üldsuse kaasatõmbamine riigi valitsemisse on toimunud seni mitte läbikaalutult ja sihipäraselt, vaid paljuski isevoolu korras, perspektiive tunnetamata. Ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide loomisel on lähtutud laialt levinud käibetõest: mida rohkem, seda parem, seda kiiremini jõuame kommunistliku omavalitsuse kujunemiseni. Kvantitatiivse külje liigse rõhutamise tõttu seisame fakti ees, et sisuline töö jätab tõsiselt soovida. Igasuguseid ettevõtmisi, organiseerimisi ja askeldamisi on palju, mis nõuab ka rohkesti aega, kuid tulemused on kesised. Vahel aga koguni vastakad soovitule.

2. Praeguses olukorras, kus kõneleme ühelt poolt ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide kergekäelisest moodustamisest ja teiselt poolt nende sisulise töö puudujääkidest, on üks tähtsamaid ülesandeid liialduste kõrvaldamine ja dubleerivate lülide likvideerimine, et jõuda välja ühtse, kindlate funktsioonide ja omavahel kooskõlastatud ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide süsteemini. Siin kõlavad aktuaalselt V. I. Lenini õpetussõnad: parem arvu poolest vähem, kuid kõrgema kvaliteediga.⁵

Tööraha saadikute nõukogude liinis on selle tööga juba alustatud, kuid küsimus ei seisa ainult nõukogudes. Eesmärk seisab

⁵ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 33 kd., lk. 447.

selles, et omavahel kooskõlastatult ja koordineeritult töötaksid ka eri liinides (partei, ametiühingud, komsomol, nõukogud, kooperatsioon) moodustatud ühiskondlikud organid.

3. Muudatusi on tarvis teha samuti üldsuse tegevuse õigusliku reguleerimise valdkonnas. Kehtiva korra kohaselt on mitmete partei-, komsomoli- ja ametiühinguorganisatsioonide, samuti tarbijate kooperatsiooni ja nõukogude liinis töötavate ühiskondlike organite põhimäärused kinnitatud üleliiduliste organite ja organisatsioonide poolt. Kuigi neis aktides on palju vananenut ja kohalikele tingimustele mittevastavat, pole vabariiklikel organitel õigust neid muuta ja täiendada, veel vähem vastavaid organeid moodustamata jätta. Selline tsentralisatsioon üldsuse tegevuse õiguslikul reguleerimisel pole millegagi põhjendatud. Üleliiduliselt oleks vaja vastu võtta küll selline akt, kus määrataks kindlaks ühiskondlike ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide tegevuse kõige üldisemad põhimõtted, suhted riigiorganitega ja edasise arengu põhisuunad, mis puutub aga ühiskondlike organite süsteemi ja struktuuri ning näidispõhimääruste väljatöötamisse, siis need küsimused peaksid kuuluma vabariiklike organite kompetentsi.

4. Mis puutub ühiskondliku kontrolliga tegelevatesse organitesse, siis tuleks neid lähendada ja organisatsiooniliselt siduda riikliku kontrolliga. See võimaldab teha lõpu informatsiooni asjatule ringlemisele harukanalites ja panna kindel alus ühiskondlike ning riiklike kontrollorganite koordineeritud tegevusele. Veelgi enam — nii ühiskondliku kui ka riikliku kontrolli informatsioon hakkaks siis liikuma üht kanalit pidi juhtimiskeskusse. Pealegi töötavad riiklikes kontrollorganites kogenud spetsialistid, kes saavad pakkuda kvalifitseeritud abi ühiskondlikele kontrolöridele. Praegu aga töötab suur osa ühiskondlikke kontrollorganeid nende organisatsioonide juhtimisel, kes ise kontrolliga otseselt ei tegele.

5. Senisest suuremat tähelepanu on vaja osutada ühiskondlike organite ja omaalgatuslike organisatsioonide komplekteerimisele. Taotleda tuleb mitte asutuste ja ettevõtete juhtivate töötajate ning spetsialistide kaasatõmbamist riigi valitsemisse, sest nad peavad tegelema sellega niikuinii oma ametialaste ülesannete tõttu. Vaid ennekõike just reatöötajate lülitamist juhtimistegevusse. Juhtivate töötajate kuulumine ühiskondlikesse organitesse annab nende tegevusele sageli ühekülgse, administratsiooni huvitava suuna ja aiel-dab nende tegevust. Eriti rangelt on kontrollorganite puhul vaja jälgida seda, et sinna kuuluksid inimesed, kes pole isiklikult huvitatud kontrolli tulemustest ega vastuta ise kontrollitava tööloigu eest. See tuleneb otseselt leninlikust põhimõttest — kontroll peab olema sõltumatu kontrollitavatest objektidest. Ühtlasi tuleks juhinduda sellest, et ühiskondlik töö oleks seotud töötajate erialaste teadmiste rakendamisega, mis võimaldab ühiskondlikku tööd teha väiksema ajakulu ja suurema efektiivsusega.

УЧАСТИЕ ТРУДЯЩИХСЯ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ И ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Канд. юрид. наук Х. Х. Шнейдер

Институт экономики АН ЭССР

Резюме

Широкие массы трудящихся вовлекались в осуществление функций государственного управления на всех этапах развития Советской власти, но особенный размах это приняло в условиях общенародного государства. При центральных и местных государственных органах, а также при культурных, просветительных, медицинских и других учреждениях и промышленных предприятиях республики работает сейчас приблизительно 22 000 общественных органов и самостоятельных организаций, в состав которых входит около 350 000 человек.

Анкетные исследования, проведенные сектором права Института экономики АН ЭССР и Комитетом народного контроля ЭССР в городе Тарту и в Пайдеском районе, показали, что члены общественных органов и самостоятельных организаций, занимающихся общественным контролем по линии партийных, комсомольских и профсоюзных организаций, кооперации или Советов депутатов трудящихся, затратили на работу в составе одного органа в среднем 7,4 часа в месяц. Если предположить, что представители других органов и организаций самостоятельности населения республики работали так же, то получится, что для выполнения функции государственного управления на общественных началах затрачивается в год примерно 4,5 миллиона семичасовых рабочих дней, из которых 2 миллиона рабочих дней составляет рабочее время. Иными словами, свыше 6 000 работников в течение всего года не выполняет в полную меру прямых трудовых обязанностей.

Не умаляя достижений общественности по управлению государством и в борьбе с недостатками и правонарушениями, надо все же признать, что общий коэффициент полезного действия сравнительно низкий. Причиной этого является, во-первых, то обстоятельство, что общественные силы раздроблены между многими органами и самостоятельными организациями. Во-вторых, задачи и функции общественных органов и самостоятельных организаций ещё точно не определены и деятельность их не координирована. В-третьих, участие общественности в управлении государством является односторонним и выражается, в основном, выполнением функции контроля. Из 22 000 общественных органов и самостоятельных организаций 17 000 занимаются контролем. Напротив, численность таких органов и самостоятельных организаций, которые занимаются непосредственно выполнением

решений и имеют право принимать участие в разрешении различных вопросов, относительно невелика. В-четвертых, слишком много времени (нередко более половины всего затраченного на общественную деятельность фонда времени) уходит на собрания и совещания.

Таким образом, форсированное и непродуманное развитие общественных начал вширь привело к нерациональному использованию сил общественности, и поэтому результаты работы не перетягивают на чаше весов времени, затраченного на управление государством.

В нынешних условиях на первом плане стоят не поиски и создание новых организационных форм, а улучшение всей работы по существу. В этом смысле актуальны слова В. И. Ленина: лучше меньше, да лучше.

В связи с этим необходимо: а) ликвидировать ненужные звенья и объединить общественные органы и организации с более близким профилем; б) точно фиксировать их функции, обязанности и права; в) координировать их деятельность в ходе практической работы; г) пересмотреть загруженность общественными обязанностями прежде всего руководителей учреждений и предприятий и их низовых звеньев, а также специалистов; в случае излишней загруженности постепенно освобождать их от поручений, выполнение которых не требует специальной подготовки.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕВОДА НА ДРУГУЮ РАБОТУ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ

Доц. И. М. Морейн

Вильнюсский гос. университет

Институт перевода на другую работу в советском трудовом праве имеет важное народнохозяйственное значение. С помощью переводов вносятся необходимые коррективы в существующую расстановку кадров, устраняется диспропорция в обеспечении рабочей силой различных производственных участков. Перевод на другую работу является рациональным мероприятием по сокращению и удешевлению административно-управленческого аппарата в связи с дальнейшим совершенствованием организации управления промышленностью и транспортом. Переводами опосредствуется перемещение и вовлечение высвобождаемых работников в сферу непосредственного производства.

Перевод на другую работу как средство временного перераспределения рабочей силы эффективно используется для оперативного устранения перебоев в работе, предотвращения простоев и обеспечения полной загрузки рабочего дня.

При переводе на другую работу обеспечиваются также облегченные условия труда работникам, которым это необходимо по состоянию здоровья.

Далее, перевод на другую работу выполняет важную воспитательную функцию, являясь в одних случаях мерой поощрения, стимулом к добросовестному труду, повышению работником своей деловой квалификации, в других — мерой дисциплинарного воздействия за нарушение трудовой дисциплины.

Наконец, перевод на другую работу является действенным мероприятием в борьбе с текучестью кадров на предприятии, средством сохранения кадров и при наличии законных оснований к увольнению (например, при сокращении штатов).

В новых условиях экономической реформы правовые вопросы перевода на другую работу приобретают особую актуальность, поскольку от их правильного разрешения во многом зависит сла-

женность и бесперебойность производственного процесса, а также охрана трудовых прав работников, стабильность существующих трудовых правоотношений.

Таким образом, перед институтом правового регулирования перевода на другую работу стоит двуединая задача: обеспечить правильную расстановку, использование и рост кадров, а также охрану права на устойчивый труд по специальности и квалификации на условиях, установленных трудовым договором. Отклонение от этой задачи приводит к двоякого рода отрицательным последствиям — снижению производительности труда и нарушению социалистической законности в области трудовых правоотношений.

Осуществление этой важнейшей задачи на первый взгляд может привести к некоторому противоречию между интересами предприятия, требующими безусловного и своевременного выполнения производственных планов по всем их показателям, и гарантированным законом правом работников на устойчивый труд по определенной трудовым договором профессии, специальности и квалификации.

На социалистическом предприятии, однако, это противоречие не носит антагонистический характер и в ходе производственного процесса не только безболезненно сглаживается, но превращается даже в гармоническое, товарищеское сотрудничество людей.

Таким образом, служебная роль советского трудового права в осуществлении указанной двуединой задачи заключается в том, чтобы институт перевода на другую работу не вылился в систему запретов и ограничений, тормозящих успешный ход производственного процесса, с одной стороны, и не санкционировал произвольные переброски работников с места на место, с другой стороны. Частое, не вызванное действительной производственной необходимостью использование труда работника не по специальности явилось бы не только недозванным ущемлением конституционного права граждан на труд, но одновременно вредило бы интересам всего народного хозяйства и противоречило требованиям социалистической организации труда.

Только работа, соответствующая специальности и квалификации трудящегося, является высокопроизводительной и дает ему возможность трудиться с полным раскрытием творческих сил. Соблюдение определенности трудовой функции имеет значение в борьбе с обезличкой труда, нивелировкой ответственности за порученное дело, за сохранность вверенного работнику имущества.

В новых условиях экономической реформы, предоставляющих руководителям предприятий расширенные права в сфере оперативного управления производственным процессом, особо важным становится правовой аспект некоторых вопросов перевода на

другую работу, как-то: отличие перевода на другую работу от перемещения на другое рабочее место, раскрытие понятия «производственной необходимости», с наличием которой закон допускает временный перевод без согласия работника и правовые условия временного перевода в порядке дисциплинарного взыскания, который также осуществляется помимо воли работника.

Не имея возможности в рамках данной статьи подробно и всесторонне осветить затронутые вопросы, мы тем не менее считаем необходимым коснуться их в наиболее сжатой и обобщенной форме, уделяя преимущественное внимание анализу руководящей судебной практики.

Так, в судебной практике утвердилась точка зрения, согласно которой перемещение работника из одного цеха в другой цех того же предприятия не является переводом и может быть произведено без согласия работника. Начало этой практики было положено известным определением Гражданской коллегии Верховного Суда СССР по делу Климова¹, который был переведен в другой цех на ту же работу токаря.

В этом определении Судебная коллегия указала, что «ссылка истца на ст. 37 КЗоТ явно необоснованна, так как ст. 37 КЗоТ касается случаев перевода работника из одного предприятия в другое или перемещения вместе с предприятием в другую местность, но ст. 37 КЗоТ не может быть применена к случаям перевода работника по его специальности из одного цеха в другой внутри того же предприятия, как это имело место по настоящему делу».

Эта принципиальная установка, данная в общей форме, была широко воспринята в судебной практике и стала приниматься не только в делах о переводах, но и по спорам о восстановлении на работе неправильно уволенных работников. Так, в своём определении по иску Маршалко² о восстановлении на работе Верховный Суд СССР указал: «... Суд правильно вынес решение о восстановлении Маршалко в должности слесаря, однако указание в этом решении на то, что истец подлежит восстановлению в 21-м цехе, подлежит исключению, так как в данном случае суд вышел за пределы своей компетенции. Право использования истца на работе по его специальности, — указала далее Коллегия, — принадлежит администрации завода, ввиду чего суду при разрешении данного дела следовало ограничиться лишь восстановлением Маршалко в должности, с которой он был уволен, без указания цеха или отдела завода, где ему должна быть предоставлена работа».

Под влиянием приведенных определений Верховного Суда СССР некоторые суды встали на неправильную точку зрения,

¹ «Судобная практика Верховного Суда СССР», 1949, № 12, стр. 33—34.

² «Судебная практика Верховного Суда СССР», 1951, № 7, стр. 28.

согласно которой споры о переводе работников из цеха в цех вообще неподведомственны судебным органам по тем мотивам, что вопросы перемещения работника внутри того же предприятия и в пределах его специальности на другое рабочее место якобы всецело зависят от усмотрения администрации предприятия и решаются в порядке оперативного руководства производственным процессом.

Такую позицию занял, в частности, Верховный суд Молдавской ССР³. Так, Президиум Верховного суда МССР прекратил дело производство медсестер Д. и П., переведенных без их согласия из инфекционного отделения больницы в хирургическое, по мотиву неподведомственности его судебным органам, указав, что «перемещение отдельных работников из одного отделения в другое по той же специальности входит исключительно в компетенцию администрации».

Между тем из материалов дела усматривается, что на новом месте работы уменьшилась заработная плата и изменились условия труда истиц и что в данном случае речь идет не о перемещении, а о переводе на другую работу.

Верховный суд МССР по тем же мотивам также прекратил дело производство по иску Чумак, переведенного из коньячно-винокурного цеха Кишиневского винокомбината в цех стекло-тары⁴.

Пленум Верховного Суда СССР своим постановлением по данному делу отверг тезис о неподведомственности споров этой категории судебным органам как не основанный на законе.

Принципиальное значение этого постановления Пленума не сводится лишь к ограждению процессуального права на иск. Оно заключается также в его важной материальноправовой сущности, ориентируя суды на тщательное и всестороннее исследование характера перевода, на правильное отграничение перевода на другую работу от перемещения на другое рабочее место.

«Прекращая настоящее дело, — указывает постановление Пленума Верховного Суда СССР, — Судебная коллегия по гражданским делам и президиум Верховного Суда МССР указали, что поскольку в данном случае спор идет о переводе работника из цеха в цех, то таковой является правом дирекции предприятия и не может рассматриваться в судебном процессе. Эти доводы противоречат Положению о порядке рассмотрения трудовых споров, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1957 г.»

Необходимо признать, что эти принципиальные указания Верховного Суда СССР полностью сохраняют свою силу и значение в новых условиях экономической реформы, поскольку не-

³ «Советская юстиция», 1958, № 10, стр. 43—44.

⁴ «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1961, № 2, стр. 6.

которые руководители склонны неправильно рассматривать расширение прав предприятий как правомочие перебрасывать работников под предлогом «производственной необходимости» с места на место, не считаясь с действующим законодательством.

Между тем «производственная необходимость» в смысле ст. 37¹ КЗоТ представляет собой такое исключительное явление, когда в целях предотвращения или ликвидации определенной вредоносной ситуации на производстве администрация вынуждена произвести временные переводы работников для укрепления одного участка работы за счет другого или выполнения той или иной непредвиденной работы. Временный перевод по производственной необходимости продиктован интересами производства, настоятельно требующими в определенных случаях временного перераспределения рабочей силы для срочного выполнения неотложных работ, в целях борьбы с потерями рабочего времени и т. п.

Вместе с тем понятие «производственной необходимости» не должно трактоваться как «производственная целесообразность», а ст. 37¹ КЗоТ не может служить бланкетной нормой, допускающей бесконечные переброски работников с одной работы на другую. Установление в законе исчерпывающего перечня оснований для перевода по производственной необходимости несомненно явится действенным правовым средством борьбы со штурмовщиной и безхозяйственностью, которые еще имеют место на отдельных предприятиях.

В современных условиях особенное значение приобретает задача всемерного укрепления трудовой дисциплины как важнейшего условия повышения производительности труда. В этой связи следует обратить большое внимание на то, что действующим законодательством восполнен важный пробел в правовом регулировании временного перевода на другую работу в порядке дисциплинарного взыскания, вследствие чего сфера применения данного вида взыскания значительно расширена.

Так, Госкомитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы и Президиум ВЦСПС постановлением от 9 ноября 1966 г. внесли важные изменения в пункты 22 и 25 действующих типовых правил внутреннего трудового распорядка, которые сводятся к следующему:

а) перевод на другую нижеоплачиваемую работу на срок до 3 месяцев или смещение на низшую должность допускается независимо от квалификации и специальности работника. Иными словами администрация предприятия (учреждения) при выборе конкретной меры дисциплинарного взыскания уже не стеснена прежним ограничением, в силу которого другая работа должна относиться к роду деятельности и специальности работника;

б) дисциплинарные взыскания (в их числе и перевод на другую работу) налагаются не только руководителем предприятия (учреждения), но и другими должностными лицами, перечень которых устанавливается министерством (ведомством). Тем самым расширяется круг субъектов дисциплинарной власти, уполномоченных налагать взыскания, предусмотренные п. 22 типовых правил.

Данные изменения несомненно заслуживают пристального внимания и глубокого изучения. Они внесли коренные изменения в методы борьбы с грубыми нарушениями трудовой дисциплины и, как уже отмечено, значительно расширили сферу применения этого вида дисциплинарного взыскания.

Следует прямо признать, что необходимость изменения п. 22 типовых правил уже давно назрела, ибо в своей прежней редакции она была безжизненна и почти не могла применяться без нарушения закона. Дело в том, что ранее действовавшее требование п. 22 о том, чтобы другая нижеоплачиваемая работа относилась к специальности и квалификации переводимого работника по существу сводила на нет всякую практическую возможность применения данного вида взыскания. На это неоднократно указывалось в юридической литературе⁵. Между тем борьба с грубыми нарушениями трудовой дисциплины настоятельно требовала усиления мер дисциплинарного воздействия.

Указанные соображения, очевидно, и послужили основанием для издания Постановления от 9 ноября 1966 г.

По нашему мнению, перевод на другую работу в порядке дисциплинарного взыскания допускается и ныне лишь при соблюдении целого ряда условий:

- 1) эта работа должна быть нижеоплачиваемой;
- 2) перевод должен быть реальным;
- 3) он может быть осуществлен только в пределах того же предприятия (учреждения).

Перевод на нижеоплачиваемую работу (смещение на низшую должность) представляет собой наиболее строгую меру дисциплинарного взыскания. Хотя выбор меры взыскания составляет прерогативу администрации, последняя тем не менее обязана ее соизмерять с тяжестью совершенного проступка, обстоятельствами его совершения и всей общественно-производственной характеристикой работника. Это правило при отсутствии прямого указания в законе вытекает из общего положения советского права о соразмерности ответственности с правонарушением.

Обязанности администрации соблюдать дифференцированный подход к выбору конкретной меры дисциплинарного взыска-

⁵ См., например, А. Белов. Временный перевод на нижеоплачиваемую работу, — «Социалистическая законность», 1955, № 2.

ния корреспондирует право работника не подвергаться необоснованно суровому взысканию.

Судебная практика идет именно по этому правильному пути и считает возможным «подправить» представителей администрации, увлекающихся без достаточного основания крайними мерами дисциплинарного воздействия. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда СССР в определении по делу Серебрянникова поставила под сомнение соответствие дисциплинарного взыскания в виде перевода на другую нижеоплачиваемую работу тяжести совершенного проступка.

«Суд не проверил, — указывает Судебная коллегия, — является ли поступок истца, выразившийся в замене автопокрышки, столь значительным, чтобы применять к нему наиболее суровую меру дисциплинарного взыскания, предусмотренную правилами внутреннего распорядка»⁶.

При несоответствии меры взыскания тяжести дисциплинарного проступка органы по рассмотрению трудовых споров могут признать подобные действия администрации неправильными и снять взыскание, но они не вправе заменить его другим взысканием⁷.

Поэтому нельзя признать правильной точку зрения авторов, утверждающих, что, входя в обсуждение вопроса о соответствии наложенной меры взыскания тяжести дисциплинарного проступка, органы по рассмотрению трудовых споров якобы нарушают принцип единоначалия руководителя и вторгаются в сферу исполнительно-распорядительной деятельности администрации. Эти органы не заменяют, а снимают неправильно наложенное дисциплинарное взыскание. Администрация же вправе в таких случаях заменить снятое взыскание другим взысканием, соблюдая при этом установленные правила дисциплинарного производства.

Новые условия экономической реформы и принятое на их основе указанное Постановление от 9 ноября 1966 г., предоставляющие администрации широкое право перевода рабочих и служащих в порядке дисциплинарного взыскания на другую нижеоплачиваемую работу независимо от квалификации и специальности работника, выдвигает на передний план проблему обжалования перевода на другую работу.

Действующий порядок рассмотрения трудовых споров о правильности перевода на другую работу страдает большим недостатком: он не обеспечивает еще в полной мере своевременную и эффективную защиту трудовых прав граждан.

⁶ «Судебная практика Верховного Суда СССР», 1960, № 12, стр. 21—22.

⁷ А. М. Кафтаповская, Р. З. Лившиц. Дисциплина труда в СССР, Профиздат, 1959, стр. 66—67.

Хотя Положение о порядке рассмотрения трудовых споров не предусматривает для данной категории дел каких-либо давностных сроков, однако дозволенная законом медлительность в этих случаях расценивается как молчаливое согласие с переводом и, таким образом, значительно оттягивает процессуальное положение истца. Особенно неудовлетворительно положение с обжалованием временных переводов. Сопоставление сравнительно кратких сроков этих видов переводов с многостадийным порядком рассмотрения споров данной категории наглядно показывает их явное несоответствие.

В таких случаях можно ожидать, что возникший спор получит свое окончательное разрешение по истечении срока перевода.

Создается положение, при котором работник вынужден мириться с незаконным переводом, а эта область трудовых правоотношений фактически оказывается неконтролируемой извне... Таким образом, вопросы дальнейшего совершенствования действующей системы обжалования незаконных переводов в силу указанных причин становятся все более и более актуальными.

Неограниченное право жалобы является одним из проявлений неуклонного расширения демократических прав народа, без которых немыслима подлинная свобода.

«Надо согласиться, — писал Маркс, — что законодательство, которое не признает права на иск частного лица в его собственных частных делах, нарушает к тому же элементарные основные законы гражданского общества»⁸.

На наш взгляд, соответствие того или иного порядка рассмотрения трудовых споров должно определяться, в первую очередь, его эффективностью. Именно это обстоятельство побудило законодателя создать специальный порядок рассмотрения трудовых споров по делам об увольнении, поскольку общий порядок рассмотрения трудовых споров может потребовать длительного времени и поэтому он не пригоден для споров, в которых решается судьба трудового договора и ставится под вопрос трудовой статус работника.

В силу этих же причин общий порядок является непригодным и для споров о переводе на другую работу.

Касаясь вопроса о том, какие законодательные изменения необходимы для временных переводов, нам представляется, что, во-первых, они должны производиться лишь по предварительному согласованию с ФЗМК и, во-вторых, найти своё окончательное разрешение в народном суде. Другими словами, не следует допускать кассационного обжалования по этим делам. Следовало бы, далее, установить для данной категории трудовых

⁸ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 14, Госполитиздат, 1959, стр. 634.

споров трехдневный срок рассмотрения, независимо от явки сторон. Наконец, вынесенное решение должно вступить в законную силу немедленно по его вынесении.

Подобный порядок рассмотрения споров о временных переводах, предусматривающий судебную проверку законности распоряжения администрации, как нам кажется, вполне обеспечил бы права и интересы субъектов спорного трудового правоотношения.

SOVHOOSIDE JUHTIVATE TÖÖTAJATE JA SPETSIALISTIDE TÖÖTASUSTAMISEST

Oigustead. kand. H. Siigur

Tartu Riiklik Ülikool

Sovhoositootmise edukuse üheks tingimuseks on sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide materiaalse huvi tagamine sovhoosi ja tema tootmisüksuste majandusliku tegevuse tulemuste vastu. Selle saavutamise üheks teeks on töötasustamise selline korraldamine, mille puhul juhtivate töötajate ja spetsialistide töötasu suurus on otseses sõltuvuses sovhoosi tootmise tasemest ja üldse sovhoosi ning tema tootmisüksuste majandusliku tegevuse tulemustest. Kehtiva seadusandluse kohaselt¹ koosneb sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide töötasu ametikohajärgsest palgamäärast, lisatasust toodangu eest ja preemiatest tootmisalaste näitajate eest.

1. Sovhoosi keskaparaadi juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäär sõltub aastas realiseeritava põllumajandustoodangu maksumusest tootmis-finantsplaani järgi, sovhoosi osakondade ja farmide vastavatel töötajatel aga osakonna või farmi kogutoodangu maksumusest tootmis-finantsplaani järgi. Osakondade ja farmide juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalga-

¹ Типовое положение об оплате труда руководящих работников и специалистов совхозов и других государственных предприятий сельского хозяйства. Утв. постановлением ГКТ СССР и Президиума ВЦСПС от 13 мая 1965 г. № 297/П-13 (edaspidi Типовое положение от 13 мая 1965 г.). — «Бюллетень», 1965, 7, lk. 4 jj.; Eesti NSV Põllumajanduse ministri asetäitja poolt kooskõlastatult Põllumajanduse ja Varumise Tööliste ja Teenistujate Ametiühingu Eesti Vabariikliku Komiteega 6. juunil 1965. a. kinnitatud «Sovhooside ja teiste riiklike põllumajandusettevõtete juhtivate töötajate ja spetsialistide töö tasustamise põhimäärus» (edaspidi 6. juuni 1965. a. põhimäärus). Kasutatud lühendid:

ГКТ СССР — Государственный комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы.

«Бюллетень» — «Бюллетень Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы.»

määra sidumine osakonna või farmi kogutoodanguga on paratamatu, sest osakonnale või farmile realiseerimisülesannet kindlaks ei määrata ning seda pole ka otstarbekas teha, kuna osakonna või farmi toodangust võib suur osa minna majandisest vajaduste rahuldamiseks.

Vastavalt toodangu realiseerimise plaanilisele mahule on kõik sovhoosid keskaparaadi juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade kindlaksmääramiseks jaotatud kümnesse rühma. Osakonnad ja farmid aga on jaotatud juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade kindlaksmääramiseks kuude rühma, sõltuvalt osakonna või farmi põllumajandusliku kogutoodangu plaanilisest mahust.²

2. Juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade kindlaksmääramine sõltuvalt realiseeritava või kogutoodangu plaanilisest mahust peegeldab kaudselt vastavate töötajate töö hulka ja kvaliteeti. Järelikult määratakse nende töötajate ametipalgamäärad kindlaks sovhoosi tootmis-finantsplaani kehtivuse ajaks, s. o. kalendriaastaks. Et Eesti NSV tingimustes sovhooside tootmis-finantsplaanid kinnitatakse alles jaanuaris-veebruaries, siis ka ametipalgamäärad sovhooside juhtivatele töötajatele ja spetsialistidele määratakse mõnigi kord kindlaks alles märtsis-aprillis, rakendades neid tagantjärele alates 1. jaanuarist. Sellist olukorda, kus töötaja rea kuude jooksul ei tea oma ametipalgamääratäpset suurust, ei saa pidada õigeks ja töötajat oma ülesannete täitmisele stimuleerivaks. Pealegi võib see kaasa tuua sovhoosi vahendite põhjendamata kulutamise, kui tootmis-finantsplaani kohaselt töötaja ametipalgamäär antud aastal peaks kujunema väiksemaks võrreldes eelmise aastaga.

Et praegu ei ole veel eeldusi sovhoosi tootmis-finantsplaani kinnitamiseks enne aasta algust, siis oleks otstarbekas seadusandlikus korras kehtestada, et ametipalgamäärad sovhooside juhtivatele töötajatele ja spetsialistidele määratakse kindlaks ajavahemiku kohta 1. aprillist kuni 31. märtsini.

3. Seoses sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade kindlaksmääramisega lähtudes tootmis-finantsplaanijärgsest realiseeritava või kogutoodangu maksumusest tuleb asuda seisukohale, et vastavate näitajate muutmine sovhoosi tootmis-finantsplaanis võib kaasa tuua ka vastavate töötajate ametipalgamäärade muutmise.

Erialases kirjanduses on avaldatud arvamust, et sovhoosi juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärasid võib aasta vältel muuta vaid siis, kui toimub sovhoosi tootmis-finantsplaani

² Приложение № 2 к постановлению ГКТ СССР и Президиума ВЦСПС от 13 мая 1965 г. № 297/П-13 «Об условиях оплаты труда руководящих работников и специалистов совхозов и других государственных предприятий сельского хозяйства». — «Бюллетень», 1965, 7, лк. 11.

oluline muutmine.³ Tuleb nõustuda seisukohaga, et juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärasid tuleb korrigeerida vaid siis, kui tootmis-finantsplaani muutmine toob kaasa sovhoosi või tema osakonna (farmi) kuuluvuse muutuse juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade kindlaksmääramiseks kehtestatud rühmades. Kui sovhoosi või osakonna (farmi) kuuluvus töötasustamisrühmades ei muutu, ei ole alust ka juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade muutmiseks.

Palgamäärade korrigeerimine seoses sovhoosi tootmis-finantsplaani muutmisega toimub samade organite poolt ja samas korras nagu toimus nende kindlaksmääraminegi. Kui sovhoosi juhtivate töötajate või spetsialistide ametipalgamäär sovhoosi tootmis-finantsplaani muutmise tagajärjel tõuseb, siis tuleb uut ametipalgamäära rakendada alates tootmis-finantsplaani muutmise kinnitamisele järgnenud päevast. Kui aga ametipalgamäär langeb seoses tootmis-finantsplaani muutmisega, siis tuleb uut palgamäära vastava töötaja suhtes rakendada mitte varem, kui kahe nädala möödumisel päevast, mil töötajale teatati ametipalgamäära korrigeerimisest.

4. Kehtiva seadusandluse⁴ kohaselt on Eesti NSV Ministrite Nõukogul õigus vajaduse korral tõsta või alandada sovhoosi juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamääru 1—2 rühma võrra võrreldes nendega, mis on ette nähtud, arvestades antud aastaks sovhoosile kinnitatud toodangu plaanilise realiseerimise mahtu.

Ametipalgamäärade tõstmisel või alandamisel tuleb arvestada konkreetseid töötingimusi sovhoosis. Kuid ametipalgamäärade tõstmine või alandamine 1—2 rühma ulatuses peab toimuma ühesuguses ulatuses kõigi sovhoosi keskaparaadi juhtivate töötajate ja spetsialistide suhtes. Antud juhul ei ole tegemist personaalpalgaga, vaid töötajatele ühesuguste töötasustamistingimuste loomisega, arvestades vastavate töötajate konkreetseid töötingimusi antud sovhoosis.

5. Kehtiva seadusandluse kohaselt on nendel ametiisikutel, kelle pädevusse kuulub sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide ametipalgamäärade kinnitamine, õigus suurendada või vähendada töötaja ametipalgamäära 10% võrra sõltuvalt töötaja haridusest, tööstaažist ja kvalifikatsioonist.⁵

³ Особенности правового регулирования труда в отдельных отраслях народного хозяйства СССР. Изд. Московского университета, 1960, lk. 132; В. Ф. Волков, А. К. Малахов. Оплата труда в совхозах. Москва, 1962, lk. 127 jj.

⁴ Ст. 3 постановления ГКТ СССР и Президиума ВЦСПС от 13 мая 1965 г. № 297/П-13 «Об условиях оплаты труда руководящих работников и специалистов совхозов и других государственных предприятий сельского хозяйства». — «Бюллетень», 1965, 7, lk. 3.

⁵ 6. juuni 1965. a. põhimäärus p. 1 lg. 2.

Meie arvates tuleb arvesse võtta erialast tööstaaži.

Meie arvates võib ametipalgamäärade suurendamine või vähendamine toimuda vaid nende töötajate osas, kelle ametipalgamäär kehtivas seadusandluses on ette nähtud kindla suurusena. Kui juhtiva töötaja või spetsialisti ametipalgamäär on aga kehtestatud alam- ja ülempiirina, siis peab palgamäära diferentseerimine toimuma nendes piirides ning palgamäära alampiiri alandamine või ülempiiri ületamine veel 10% võrra on lubamatu.

Seadus räägib ametipalgamäära suurendamisest või vähendamisest 10% võrra, kuid praktikas on kindlalt asutud seisukohale, et palgamäära suurendamine või vähendamine võib toimuda ka väiksemas (näit. 5%) ulatuses. Sellist praktikat tuleb toetada, sest ametipalgamäära suurendamise või vähendamise eesmärgiks on ju töötajate individuaalsete omaduste, eeskätt töö kvaliteedi ja töösse suhtumise arvestamine.

Kehtiv seadusandlus ei näe ette võimalust juhtiva töötaja või spetsialisti ametipalgamäära suurendamiseks või vähendamiseks kuni 10% võrra sõltuvalt konkreetse töötaja töömahust ja konkreetsetest töötingimustest. Et ühesugusel ametikohal töötavate ühesuguse hariduse, tööstaaži ja kvalifikatsiooniga töötajate tegeliku töö maht ja töötingimused võivad ka sama töötasustamisrühma piires oluliselt erineda, oleks meie arvates otstarbekas tagasi pöörduda varem kehtinud põhimääruse⁷ seisukoha juurde ja lubada palgamäära diferentseerimist ka sõltuvalt töömahust ja töötingimustest konkreetisel ametikohal.

Palgamäära suurendamisel või vähendamisel kuni 10% võrra moodustub uus palgamäär. Selleks, et vältida võimalikku subjektiivsust palgamäära suurendamisel või vähendamisel ning töötajaid rohkem kaasa tõmmata töötasustamisküsimuste lahendamisele, oleks otstarbekas ette näha, et palgamäära suurendamine või vähendamine nendel juhtudel kui see kuulub sovhoosi direktori pädevusse, toimuks kooskõlastatult vastava ametiühingukomiteega.

Meie arvates võib palgamäära suurendamine toimuda nii töötajale antud aastaks palgamäära kindlaksmääramisel kui ka aasta kestel. Palgamäära vähendamine aga võiks toimuda ainult palgamäära kindlaksmääramisel antud aastaks.

Eesti NSV-s määrab sovhooside, sovhoos-tehnikumide, näidissovhooside ja näidissovhoos-tehnikumide direktorite ja nende asetäitjate ametipalgamäärad, näidissovhoosides ja näidissovhoos-tehnikumides ka veel pearaamatupidajate, peaspetsialistide ning riigieelarvel olevate vanemspetsialistide ametipalgamäärad kindlaks Eesti NSV Põllumajanduse Ministeerium. Kõigi ülejäänud majandite pearaamatupidajate, peaspetsialistide ja vanemspetsialistide ametipalgamäärad määrab kindlaks rajooni põllumajanduse valitsus või see valitsus või instituut, kellele majand allub. Ülejäänud töötajate ametipalgamäärad määrab kindlaks sovhoosi direktor.

⁷ Ч. 4 ст. I Типового положения об оплате труда руководящих работников и специалистов совхозов и других государственных предприятий (утв. 30 июня 1961 г.). — Справочник по оплате труда в совхозах и других государственных сельскохозяйственных предприятиях. Москва, 1963, лк. 27.

6. Sotsialistliku riikliku tootmisettevõtte põhimääruse p. 83 ettenähtud lisandi maksmist kõrge kvalifikatsiooniga meistritele ja teistele insener-tehnilistele töötajatele kuni 30% ulatuses ametipalgamäärast,⁸ saab sovhoosides rakendada ainult nende juhtivate töötajate ja spetsialistide suhtes, kelle ametipalgamäärade kinnitamine kuulub sovhoosi direktori pädevusse. See lisand ei moodusta uut palgamäära ja sovhoosi direktor võib igal ajal lõpetada lisandi maksmise, teatades sellest töötajale kaks nädalat ette.

7. Sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide töötasustamisel nende tegeliku töö mahu ja kvaliteedi arvestamise üheks viisiks on neile lisatasu maksmine 0,3% ulatuses aasta palgamäärast vastavalt põllumajandusliku toodangu realiseerimisplaani ületamise iga protsendi eest.⁹ Sellest lisatasust ei või töötajat ilma jätta või lisatasu suurust vähendada, kui on vastavalt täidetud kas realiseerimis- või tootmisplaan.

Kui töötaja on tööle võetud aasta keskel, siis tuleb talle meie arvates maksta lisatasu realiseerimis- või tootmisplaani ületamise eest proportsionaalselt tööolnud ajale. Kui aga töötaja on aasta jooksul töötanud erinevatel ametikohtadel, tuleb lisatasu talle välja arvutada proportsionaalselt tema töötamisele igal ametikohal.

8. Preemiamäärad sovhoosi juhtivatele töötajatele ja spetsialistidele tootmisalaste näitajate eest on töötasustamise tüüpõhimääruses ette nähtud maksimaalmääradena ja nende konkretiseerimine toimub ministeeriumide, oblasti (krai) põllumajandusvalituse, trustide ja ametkondade poolt kooskõlastatult vastava ametiühingukomiteega, diferentseerides nad tsoonide, majandite rühmade või üksikute majandite järgi sõltuvalt nende tegevuse iseloomust.¹⁰

Eesti NSV-s on preemiamäärad kindlaks määratud Eesti NSV Põllumajanduse Ministeeriumi poolt kooskõlastatult Põllumajanduse ja Varumise Tööliste ja Teenistujate Ametiühingu Eesti Vabariikliku Komiteega ja fikseeritud kõigile vabariigi sovhoosidele ühesugusena (maksimaalses suurus) 6. juuni 1965. a. põhimääruses.¹¹ Seega preemiate määr on kindlaks määratud määramata ajaks ja selle muutmine võib toimuda ainult põhimääruse muutmise korras.

Selleks et jätta vastavatele organitele võimalus operatiivseks preemia kindlaksmääramiseks igal aastal, võiks meie arvates töötasustamise põhimääruses piirduda ka ainult preemia maksimaalmäärade fikseerimisega, märkides, et preemia konkreetset määrad

⁸ ЦП СССР 1965, 19—20, 155, lk. 416.

⁹ 6. juuni 1965. a. põhimäärus, p. 2.

¹⁰ См. ст. 3 и 4 Типового положения от 13 мая 1965 г. «Бюллетень» 1965, 7, lk. 5.

¹¹ 6. juuni 1965. a. põhimäärus, p. 3.

määratakse kindlaks igal aastal Eesti NSV Põllumajanduse Ministeeriumi poolt kooskõlastatult Põllumajanduse ja Varumise Töölise ja Teenistujate Ametiühingu Eesti Vabariikliku Komiteega.

Preemiamäära muutmine peaks toimuma kõikidel juhtudel mitte hiljem kui jooksvaks aastaks ametipalgamäärade kindlaksmääramise ajaks. Aasta jooksul võiks toimuda ainult preemiamäära suurendamine (kui juba varem ei olnud kindlaks määratud maksimaalses suurus), mitte aga selle vähendamine.

9. Sovhoosi juhtivatele töötajatele ja spetsialistidele tootmisnäitajate alusel makstavad preemiad ei tohi Eesti NSV-s ületada 5 ametipalgamäära aastas töötaja kohta.¹² Järelikult juhtudel, kui neile töötajatele arvutatud preemia ületab aastas töötaja 5 ametipalgamäära, tuleb preemia väljamaksmine piirata 5 ametipalgamäära suurusega. Selline olukord ei stimuleeri töötajaid premeerimisnäitajate ületamisele. Sellepärast tuleb juba premeerimisnäitajate kindlaksmääramisel arvestada seda asjaolu, et ei oleks hiljem vaja piirata preemia väljamaksmist või et see piiramine toimuks vaid äärmistel erandjuhtudel. Üldse oleks otstarbekam vaadelda preemia maksimaalsuurst piiravat normi planeerimisalase normina. Töötajatele tuleks aga preemia välja maksta täies ulatuses, kuid nende ametiisikute suhtes, kes on süüdi preemia ebaõiges planeerimises, tuleks kehtestada vastutus ebaõige planeerimise eest.

Et kehtiva seadusandluse kohaselt preemia maksimaalsuurus on piiratud töötaja 5 ametipalgamääraga, siis juhtudel kui töötaja on aasta jooksul töötanud erineva palgaga ametikohtadel, tuleks leida tema keskmine kuu ametipalgamäär. See tuleks leida jagades palgamäärade summa kõigi ametikohtade järgi (vastavalt igal ametikohal töötatud ajale) kaheteistkümnegaga. Preemia suurus ei tohi sel juhul ületada viiekordset keskmist ametipalgamäära.

10. Preemiad sovhoosi direktorile, tema asetäitjatele, peaspetsialistidele ja pearaamatupidajale kinnitab kõrgemalseisva organisatsiooni juhataja, teistele juhtivatele töötajatele, spetsialistidele ja teenistujatele aga sovhoosi direktor.¹³

Preemia kinnitamise tähtsus seisneb selles, et vastav ametiisik kontrollib preemia arvutamise seaduslikkust ja õigsust. Kui töötaja on täitnud premeerimise tingimused ja puuduvad seadusandluses ettenähtud alused preemiast ilmajätmiseks või preemia vähendamiseks, siis ei saa keelduda töötajale preemia kinnitamisest.

Kehtiva seadusandluse kohaselt on kõrgemalseisva organisatsiooni juhatajal ja sovhoosi direktoril õigus jätta töötajaid preemiast ilma või vähendada nende preemiat tootmisalaste minetuste

¹² 6. juuni 1965. a. põhimäärus, p. 4.

¹³ 6. juuni 1965. a. põhimäärus, p. 7.

eest.¹⁴ Meie arvates tähendab nimetatud eeskiri seda, et preemiast ilmajätmise või preemia vähendamise otsustamine kuulub selle ametiisiku pädevusse, kelle pädevusse kuulub vastava töötaja preemia kinnitamine. Selleks, et vältida võimalikku subjektivismi preemiast ilmajätmise või preemia vähendamise otsustamisel, oleks vaja püstitada nõue, et preemiast ilmajätmine või preemia vähendamine nendel juhtudel, kui see kuulub sovhoosi direktori pädevusse, toimuks kooskõlastatult sovhoosi ametiühingu töölis-komiteega.

Sellise korra kehtestamine on seda vajalikum, et sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide suhtes ei määra kehtiv seadusandlus kindlaks tootmisalase minetuse mõistet ega ka tootmisalaste minetuste loetelu, mille puhul võib toimuda preemiast ilmajätmine või preemia vähendamine.

Meie arvates tuleb tootmisalase minetusena töös vaadelda töötaja iga süülist tegu või tegematust, mis vahetult mõjus või võis mõjuda negatiivselt sovhoosi tootmisprotsessi organiseerimisele või majandusliku tegevuse tulemustele.

11. Kehtiva seadusandluse kohaselt makstakse preemiat eelkõige nendele töötajatele, kes on antud sovhoosiga olnud tööõiguslikes suhetes kogu aasta jooksul. Töötajale, kes on antud sovhoosi tööle võetud aasta keskel ja töötanud majandis üle poole aasta, v o i d a k s e määrata preemia proportsionaalselt sovhoosis töötatud ajaga selle ametiisiku poolt, kelle pädevusse antud ametikohal töötaja preemia kinnitamine kuulub.¹⁵

Kui töötaja on olnud antud sovhoosiga tööõiguslikes suhetes vähem kui pool aastat, ei saa talle üldse preemiat maksta.

Selline olukord võib häirida nii töötajate materiaalse huvi õiget realiseerimist kui ka normaalsete suhete loomist töötajate kollektiivis ja töötajate kommunistlikku kasvatamist. Sellepärast oleks õigem reguleerida küsimus nii, et aasta keskel sovhoosi tööle võetud töötajatele makstakse preemiat tootmisnäitajate eest proportsionaalselt töötatud ajaga. Et mõningatel juhtudel aasta keskel tööle võetud töötaja tegelikult ei ole kaasa aidanud vastavate tulemuste saavutamisele, siis tuleks anda kõrgemalseisva organisatsiooni juhatajale, samuti vastavatel juhtudel sovhoosi direktorile kooskõlastatult sovhoosi ametiühingu töölis-komiteega, õigus jätta selliseid töötajaid preemiast ilma või vähendada nende preemiat, tehes preemiast ilmajätmise või preemia vähendamise motiivid käskkirjas teatavaks nii töötajale kui ka sovhoosi kollektiivile.

Preemia maksmine sõltuvalt preemiat kinnitava ametiisiku äranägemisest toimub kehtiva seadusandluse kohaselt ainult nendele töötajatele, kes on sovhoosi võetud aasta keskel. Kui aga

¹⁴ Sealsamas, p. 9.

¹⁵ 6. juuni 1965. a. põhimäärus, p. 8.

töötaja oli sovhoosiga töövahekorras küll kogu aasta, kuid juhtiva töötaja või spetsialisti ametikohale viidi üle aasta keskel, siis tuleb talle maksta preemiat proportsionaalselt sellel ametikohal töötamise ajaga, sõltumata töötamise ajalisest kestusest sellel ametikohal.

12. Kehtiva seadusandluse kohaselt ¹⁶ makstakse preemiat proportsionaalselt töötatud ajaga ka neile töötajatele, kellel tööõiguslikud suhted sovhoosiga lõpevad enne aasta lõppemist mõjuvatel põhjustel. Selliseid töötajaid võib preemiast ilma jätta või neil preemiat vähendada ainult tootmisalaste minetuste eest.

Seadusandlus ei määratle lähemalt, millal tuleks tööõiguslike suhete lõppemine lugeda toimunuks mõjuvatel põhjustel. Meie arvates tuleks tööõiguslike suhete lõppemine preemia maksmiseks lugeda toimunuks mõjuvatel põhjustel: 1) kui vallandamisel administratsiooni algatusel näeb seadusandlus ette töötajale pideva tööstaaži säilimise, 2) töötaja vallandamisel omal soovil aga pideva tööstaaži säilitamise ka siis, kui vaheaeg töös ületab üht kuud.

Kui töötaja oli sovhoosiga tööõiguslikes suhetes küll kogu aasta, kuid töötas erinevatel ameti- või töökohtadel, tuleb talle maksta preemiat iga ametikoha järgi proportsionaalselt sellel ametikohal töötamise ajaga. Kuid kogu preemiasumma kõigilt ametikohtadelt kokku ei või ületada selle töötaja 5 kuu keskmist ametipalgamäära aastas.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОПЛАТЫ ТРУДА РУКОВОДЯЩИХ РАБОТНИКОВ И СПЕЦИАЛИСТОВ СОВХОЗОВ

Канд. юрид. наук Х. А. Сийгур

Тартуский гос. университет

Резюме

Одним из способов обеспечения материальной заинтересованности руководящих работников и специалистов совхозов в рациональной организации труда и производства является соответствующее регулирование оплаты труда.

В статье рассматриваются основы организации оплаты труда руководящих работников и специалистов совхозов. Должностные оклады названным работникам устанавливаются на календарный год, исходя из объема реализуемой или производимой сельскохозяйственной продукции по промфинплану. Так как пром-

¹⁶ 6. juuni 1965. a. põhimäärus, p. 8.

финпланы совхозов в ЭССР утверждаются в январе-феврале, то должностные оклады руководящим работникам и специалистам совхозов устанавливаются иногда в марте-апреле и применяются задним числом с 1 января. По мнению автора, такое положение является неправильным. Он предлагает зафиксировать в законодательстве установление должностных окладов названным работникам на период от 1 апреля по 31 марта, так как в настоящее время еще нет возможности утверждать промфинплан совхоза до начала календарного года.

Автор рассматривает и вопросы изменения должностных окладов названных работников в связи с изменением промфинплана в течение года. По его мнению, утвержденные должностные оклады должны подлежать изменению в течение года только в том случае, если вследствие изменения промфинплана изменится принадлежность совхоза или его отделения к группе по оплате труда руководящих работников и специалистов.

В статье рассматриваются и вопросы повышения должностных окладов руководящим работникам и специалистам совхозов на 1—2 группы против групп, соответствующих плановому объему реализации сельскохозяйственной продукции на данный год. Изучаются и вопросы повышения или понижения должностных окладов конкретных работников в зависимости от образования, стажа работы и квалификации работника. Автор считает правильной практику увеличения или уменьшения окладов до 10% в зависимости от образования, стажа работы и квалификации работника. Но, по его мнению, нужно разрешить повышать или понижать оклады до 10% и в зависимости от объема работы и конкретных условий труда данного работника, как это было предусмотрено действующим раньше законодательством. По мнению автора, повышение или понижение оклада до 10% является вообще возможным в случаях, если оклад работника установлен в законодательстве твердой суммой. Если оклад установлен нижним и верхним пределом (вилкой), то дифференциация оклада может быть только в этих пределах.

В статье изучаются вопросы назначения надбавок работникам совхозов на основе ст. 83 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии, а также доплату руководящим работникам и специалистам совхозов за перевыполнение годового плана реализации или производства сельскохозяйственной продукции.

В конце статьи автор изучает вопросы премирования руководящих работников и специалистов совхозов. Рассматривается порядок установления размеров премий. Подчеркивается необходимость правильно планировать размеры премий, ибо сумма премий, выплачиваемая руководящему работнику или специалисту, не может превышать 5 должностных окладов в год на

работника. По мнению автора, было бы целесообразно рассматривать в дальнейшем норму, ограничивающую максимальный размер премии, как норму планирования. Работникам следовало бы выплачивать премии в полном размере, но в отношении тех должностных лиц, которые являются виновными в неправильном планировании премии, следовало бы установить ответственность за неправильное планирование.

Рассматривается и правовое значение утверждения премий соответствующими должностными лицами. По мнению автора, лишать работника премии полностью или частично имеет право только то должностное лицо, в компетенцию которого входит утверждение премии данного работника. Для устранения возможного субъективизма при решении вопроса о лишении работника премии полностью или частично автор предлагает установить порядок, по которому директор совхоза имеет право лишать работников премии полностью или частично только согласованно с рабочим комитетом профсоюза совхоза. Выдвигается также предложение работников, поступающих на работу в середине года, в будущем премировать пропорционально проработанному времени. Но если они своей работой фактически не способствовали достижению показателей премирования и соблюдения условий премирования, то соответствующие должностные лица имеют право согласованно с рабочим комитетом профсоюза совхоза лишать таких работников премии полностью или частично, объявляя мотивы лишения в приказе.

По действующему законодательству работникам, проработавшим неполный год в связи с прекращением трудовых правоотношений по уважительным причинам, премии выплачиваются пропорционально проработанному времени. По мнению автора, прекращением трудовых правоотношений по уважительным причинам в названных случаях следует считать те случаи, когда при увольнении по инициативе администрации работнику по законодательству сохраняется непрерывный трудовой стаж, а при увольнении по собственному желанию предусмотрено сохранение непрерывного трудового стажа и в том случае, если перерыв в работе превышает один месяц.

PROBLEEMIDEST SEOSSES KUTSEKOOI LÕPETANUD NOORTE TÕÖLERAKENDAMISEGA

Aspirant I. Orgo

Tartu Riiklik Ülikool

Kutsekooli lõpetanud noorte töö õiguslikul reguleerimisel on keskne koht küsimusel kohustuslikust töötamisajast. Kutsekooli lõpetanud noorte õiguslik seisund ettevõtetes ja organisatsioonides oleneb sellest, kas nad on kohustatud pärast tööle suunamist töötama antud ettevõttes või organisatsioonis teatud aja jooksul või mitte.

Enamus tööõigusteadlasi on seisukohal, et kutsekoolilõpetanute suhtes kohaldatakse kohustuslikku töötamisaega.¹ Sellele seisukohale on asunud ka valdav enamus praktika esindajaid. Mõned praktikud aga leiavad, et linna- ja maakutsekoolide lõpetanutele kohustuslikku töötamisaega ette nähtud ei ole ja endiste tööjõureservide õppeasutuste lõpetanutele kehtestatud kohustuslikku töötamisaega ei saa üle kanda linna- ja maakutsekoolide lõpetanutele, kuna linna- ja maakutsekoolid on uut tüüpi riikliku kutseharidussüsteemi õppeasutused.

Eesti NSV kutsekoolide ning tehnikakoolide põhimäärused² kohustusliku töötamisaja küsimust ei reguleeri. Kohustuslikku töötamisaega ei käsitle ka Vene NFSV kutsekoolide põhimäärus³ ning teiste liiduvabariikide kutsekoolide põhimäärused.

Sellest tingitult on kutsekooli lõpetanud noorte õiguslik seisund vabariigi erinevates ettevõtetes ja organisatsioonides ka eri-

¹ Н. Г. Александров. Советское трудовое право. М., 1963, lk. 199; А. С. Пашков. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Изд-во ЛГУ, 1966, lk. 164; Ф. М. Левиант. Виды трудового договора. Изд-во «Юридическая литература», М., 1966, lk. 170.

² Eesti NSV kutsekoolide põhimäärus, kinnitatud Eesti NSV Ministrite Nõukogu 19. juuni 1961. a. määrusega. — ENSV MKK, 1961, nr. 24, art. 92; Eesti NSV tehnikakoolide põhimäärus, kinnitatud Eesti NSV Ministrite Nõukogu 10. aprilli 1967. a. määrusega. — ENSV T, 1967, nr. 17, art. 137.

³ Положение о профессионально-техническом училище Главного Управления при Совете Министров РСФСР, утвержденном 31 мая 1961. — СП РСФСР 1961, № 17, ст. 70.

nev, mis väljendub eelkõige tööõigusliku suhte lõpetamisega kaasnevate õiguslike tagajärgede erinevuses. Näiteks osa ettevõtteid vabastab kutsekooli lõpetanud noortöölisi omal soovil üldistel alustel, osa ettevõtteid aga kutsekoolilõpetanutel omal soovil lahkuda ei luba. Juhul, kui need noored siiski lahkuvad ettevõttest omavoliliselt, vallandatakse nad tööluusi eest.

Vastuse leidmiseks küsimusele, mis on seotud kutsekooli lõpetanud noorte kohustusliku töötamisajaga, analüüsime alljärgnevalt seadusandlikke akte, millega kehtestati kohustuslik töötamisaeg endiste tööjõureservide süsteemi õppeasutuste lõpetanutele.

Vastavalt NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusele «NSV Liidu riiklikest tööjõureservidest» 2. oktoobrist 1940. a.⁴ loeti tööstus-, raudtee- ja vabrikukoolid lõpetanud noortöölised mobiliseerituteks ja nad olid kohustatud töötama riiklikes ettevõtetes 4 aastat vastavalt kutseharidusorganite korraldusele. Põllumajanduse mehhaniseerimise kooli lõpetanud traktoristid-masinistid, mehaanikud-kombainerid ja traktoristid olid kohustatud töötama kaks aastat sovhoosides, kolhoosides ja majandites, kuhu nad olid suunatud kooli lõpetamisel. Põllumajanduse mehhaniseerimise koolide lõpetanute kohustuslik töötamisaeg on kindlaks määratud NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu määrusega 21. septembrist 1953.

Tehnikakoolide lõpetanute 3-aastane kohustuslik töötamisaeg on kindlaks määratud vastavalt NSV Liidu Ministrite Nõukogu määrusele 2. augustist 1954. a. ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu juures asuva Tööjõureservide Peavalitsuse⁵ ülema käskkirjale nr. 171 6. augustist 1954.⁶

Kuigi tehnikakoolid Eesti NSV-s moodustati riiklikus kutseharidussüsteemis alles 1966. aastal vastavalt NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu 2. veebruari 1966. a. määrusele⁷, tuleb meie arvates nende tehnikakoolide lõpetanute suhtes kohaldamisele samuti 3-aastane kohustuslik töötamisaeg, kuna märgitud tehnikakoolid on loodud samadel põhimõtetel nagu NSV Liidu Ministrite Nõukogu 2. augusti 1954. a. määruse alusel loodud tehnikakoolidki. Tehnikakoolides õpetatakse välja töölistikaadrit keskkharidusega noorte hulgast. Tehnikakoolide õpilastele laie-

⁴ Указ Верховного Совета СССР от 2 октября 1940 г. «О государственных трудовых резервах СССР». — «Ведомости Верховного Совета СССР», 1940, № 37.

⁵ Käesoleval ajal NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riiklik Kutsehariduse Komitee.

⁶ Приказ Начальника Главного Управления трудовых резервов при Совете Министров СССР № 171 от 6 августа 1954 г.

⁷ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мероприятиях по расширению обучения и устройству на работу в народное хозяйство молодежи, окончивающей общеобразовательные школы в 1966 году» от 2 февраля 1966 г. СП ССР 1967, № 3, ст. 26.

nevad 2. augusti 1954. a. määrusega kehtestatud materiaalse kindlustamise eeskirjad jne.

Tööstus-, raudtee-, vabriku-, ehitus-, kaevandus- ja põllumajanduse mehhaniseerimise koolid on aga käesoleval ajal reorganiseeritud ning on loodud uut tüüpi kutseharidust andvad õppeasutused — linna- ja maakutsekoolid. Seoses sellega tekibki küsimus, kas NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 2. oktoobri 1940. a. seadluse ning NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu 21. septembri 1953. a. määrusega kehtestatud kohustuslikke töötamisaegu saab rakendada linna- ja maakutsekoolide lõpetanute suhtes või mitte.

Meie arvates kehtivad märgitud seadusandlikud aktid kohustusliku töötamisaja osas ka linna- ja maakutsekoolide lõpetanute suhtes vaatamata sellele, et linna- ja maakutsekoolid on uut tüüpi kutseharidussüsteemi õppeasutused. Linna- ja maakutsekoolid on loodud endiste tööstus-, vabriku-, raudtee- ja teiste tööjõureservide õppeasutuste ning põllumajanduse mehhaniseerimise koolide baasil, kusjuures linna- ja maakutsekoolide õpilastele säilitati endistes tööjõureservide koolides ja põllumajanduse mehhaniseerimise koolides kehtinud materiaalse kindlustamise kord.⁸

Pärast NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 2. oktoobri 1940. a. seadluse vastuvõtmist on loodud terve rida uusi kutseharidust andvaid õppeasutusi, kuid kõigi nende õppeasutuste lõpetanute suhtes kohaldati varem kehtestatud kohustuslikku töötamisaega. Nimetatud kord on kindlaks määratud NSV Liidu Ministrite Nõukogu juures asuva Tööjõureservide Peavalitsuse⁹ kirjaga 6. jaanuarist 1956. aastast¹⁰. Seega peavad ka linna- ja maakutsekoolide lõpetanud pärast tööle asumist töötama kohustuslikus korras vastavalt 4 või 2 aastat, tehnikakoolide lõpetanud aga 3 aastat.

Kuid tuleb märkida, et NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 2. oktoobri 1940. a. seadluse ja NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu 21. septembri 1953. a. määrusega kehtestatud kohustusliku töötamisaja sisuline rakendamine linna- ja maakutsekoolide lõpetanute osas on käesoleval ajal raskendatud. Seoses kutseharidussüsteemi reorganiseerimisega toimub linna- ja maakutsekoolides kvalifitseeritud töölistkaadri väljaõpetamine väga mitmesugustel kutse- ja erialadel. Sellest tingitult ei saa maakutsekoole võrdsustada põllumajanduse mehhaniseerimise koolidega, kuna maakutsekoolides õpetatakse välja mitte ainult traktoristemasiniste, mehaanikuid-kombainereid ja traktoriste, kes olid vas-

⁸ Постановление Совета Министров СССР «О сохранении действующего порядка материального обеспечения учащихся профессионально-технических учебных заведений» от 21 октября 1960 г. СП СССР 1960, № 18, ст. 157.

⁹ Käesoleval ajal NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riiklik Kutsehariduse Komitee.

¹⁰ Профессионально-технические учебные заведения. Профтехиздат, М., 1963, lk. 172.

tavalt NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu 21. septembri 1953. a. määrusele kohustatud töötama pärast kooli lõpetamist kohustuslikus korras 2 aastat. Maakutsekoolides õpetatakse välja ka teedehituse masinate remondilukkseppi, traktoriste, autode ja põllutöomasinate remondilukkseppi, buldoosereite, skrepperite ja greiderite masiniste ¹¹ jne. Tekib küsimus, millist kohustuslikku töötamisega tuleks siis kohaldada ülalmainitud erialadel maakutsekooli lõpetanud noortööliste suhtes, kuna näiteks lukksepa erialal õpetatakse töölisi välja ka linnakutsekoolides ning varem õpetati neid välja tööstuskoolides. Nii perioodilises kirjanduses avaldatud konsultatsioonides ¹² kui ka NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Kutsehariduse Komitee ametlikes kirjades ¹³ rõhutatakse kutsekooli lõpetanud noortööliste kohustusliku töötamisaja küsimuses tööstus-, raudtee- ja vabrikukoolide ning põllumajanduse mehhaniseerimise koolide lõpetanute kohustuslikku töötamisega, olgugi et linna- ja maakutsekoolide lõpetanute kohustuslikku töötamisega ei ole alati võimalik määrata selle järgi, millise õppeasutuse baasil üks või teine kool on loodud, kuivõrd maakutsekoole on loodud ka tööstuskoolide baasil jne. Kui me asuksime seisukohale, et maakutsekoolide lõpetanud on kohustatud töötama kohustuslikus korras 2 aastat ja linnakutsekoolide lõpetanud 4 aastat, siis võiks kujuneda olukord, et Eesti NSV maakutsekooli nr. 32 lõpetanud lukksepp on kohustatud töötama 2 aastat ettevõttes või majandis, kuhu ta on suunatud, linnakutsekooli nr. 17 lõpetanud lukksepp aga peaks töötama kohustuslikus korras 4 aastat.

Olukorra teeb veel keerulisemaks asjaolu, et hilisemate seadusandlike aktidega on eraldi reguleeritud mõningate kutseharidussüsteemi õppeasutuste lõpetanute kohustusliku töötamisaja küsimust. NSV Liidu Ministrite Nõukogu määrusega 13. märtsist 1965. a. ¹⁴ on kehtestatud 2-aastane kohustuslik töötamisae neile noortöölistele, kes on tööle asunud pärast kaubanduse ja kulinaaria kutsekooli või kaubanduskooli lõpetamist. Eesti NSV riikliku kutseharidussüsteemi õppeasutustes toimub kulinaaria ja kaubanduse eriala noortööliste väljaõpetamine linnakutsekoolis nr. 15 ja linnakutsekoolis nr. 17. Neis kutsekoolides valmistatakse ette müüjaid, kokki, kelnereid, ettekandjaid ja pagareid. ¹⁵ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 13. märtsi 1965. a. määruse alusel vastu

¹¹ Õpilaste vastuvõtmine tehnikakoolidesse, linna- ja maakutsekoolidesse 1967. aastal. Tallinn, 1967, lk. 9—10.

¹² «Труд», № 87 от 13 апреля 1967 г.;

¹³ Письмо Государственного Комитета Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию от 22 октября 1965 г. № 13-11/1183.

¹⁴ Постановление Совета Министров СССР «Об улучшении торговли и общественного питания в стране» от 13 марта 1965 г., СП СССР 1965, № 6, ст. 33.

¹⁵ Õpilaste vastuvõtmine tehnikakoolidesse, linna- ja maakutsekoolidesse 1967. aastal. Tallinn, 1967, lk. 6—7.

võetud Eesti NSV Ministrite Nõukogu 17. mai 1965. a. määruse kohaselt peavad eespool märgitud erialadel kutsekooli lõpetanud noored töötama kohustuslikus korras 2 aastat ettevõtetes ja organisatsioonides, kuhu nad on tööle suunatud.

Kuid linnakutsekool nr. 15 ja 17 ei valmista ette mitte ainult kaubanduse ja kulinaaria eriala kvalifitseeritud töölisi, vaid kõrvuti eespool märgitud erialadega valmistatakse linnakutsekoolis nr. 17 ette veel treialeid, freesijaid, lukkseppi, elektrimontööre jne., linnakutsekoolis nr. 15 õpetatakse välja ka kompvekivalmistajaid. Lisaks sellele on linnakutsekooli nr. 15 juures moodustatud ka tehnikakool eraldi õpperühma näol, kus õpetatakse välja kondiitreid keskhariduse baasil. Kuivõrd kompvekivalmistajaid õpetati varem välja vabrikukoolis, siis tuleks nende suhtes rakendada 4-aastast kohustuslikku töötamisaega. Seega linnakutsekooli nr. 15 lõpetanute suhtes tuleks kohaldada kolme erinevat — 2-, 3- ja 4-aastast kohustuslikku töötamisaega.

Analoogiline olukord on kutsekooli nr. 17 lõpetanutega. Ka nende suhtes tuleks kohaldada mitut kohustuslikku töötamisaega sõltuvalt sellest, millisel erialal üks või teine noor on kutsekooli lõpetanud. Müüjad ja kokad peaksid töötama kohustuslikus korras kaks aastat, treialid, freesijad, lukksepad ja teised linnakutsekooli nr. 17 lõpetanud peaksid töötama kohustuslikus korras 4 aastat.

Selline erinevate kohustuslike töötamisaegade rakendamine kutsekooli lõpetanud noortööliste jaoks on sisuliselt ebaõige, kuna väljaõppeajad kutsekoolis ning õpilaste õpetamisega seotud kulud ei erine oluliselt sellest lähtudes, kas noortööline õpib kaubanduslikku, põllumajanduslikku või mõnda teist kutseala. Seega tuleks linna- ja maakutsekoolide lõpetanute suhtes kohaldada ka ühesugust kohustuslikku töötamisaega¹⁶.

Juriidilises kirjanduses on avaldatud arvamust, et kutsekooli lõpetanud noortööliste jaoks tuleks seadusandlikus korras kehtestada 2-aastane kohustuslik töötamisaeg.¹⁷ Meie arvates on märgitud arvamus põhjendatud arvestades asjaolu, et noorte spetsialistide kohustuslikuks töötamisajaks on 3 aastat.¹⁸

NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 2. oktoobri 1940. a. seadlusega kehtestatud 4-aastase kohustusliku töötamisaja rakendamine käesoleval ajal ei ole sisuliselt õige ka sellepärast, et kutsekoolides noore töölistakaadri ettevalmistamise ja nende tööle

¹⁶ Е. В. Магницкая. Правовые формы распределения рабочей силы в СССР. Автореферат кандидатской диссертации. Л., 1963, lk. 18.

¹⁷ Ф. М. Левиант. Виды трудового договора. Изд-во «Юридическая литература», М., 1966, lk. 171.

¹⁸ Положение о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения, утвержденное приказом Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 1 октября 1963 г. — «Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР», 1963, № 11.

paigutamise tingimused on oluliselt muutunud võrreldes Suure Isamaasõja eelse ja sellele järgnenud perioodiga, kus mõningate kutseharidust andvate õppeasutuste komplekteerimine toimus mobilisatsioonikorras ning kus rahvamajanduse ja riigikaitse huvidest lähtudes oli vajalik pika kohustusliku töötamisaja rakendamine.

NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 18. märtsist 1955. a. muudeti ära tööstus- ja raudteekoolide mobilisatsioonikorras komplekteerimine. Meie arvates tuleks seadusandlikus korras ära muuta ka 4-aastase kohustusliku töötamisaja rakendamine ning kehtestada üldine 2-aastane kohustuslik töötamisaeg kõigile kutsekooli (kaasa arvatud ka tehnikakoolid) lõpetanutele.

Praktikas on avaldatud ka arvamust, et kohustusliku töötamisaja rakendamine kutseharidussüsteemi õppeasutuste lõpetanute suhtes ei ole üldse vajalik. Meie arvates on selline seisukoht põhjendamatu. Kutseharidussüsteemi õppeasutuste lõpetanutele kohustusliku töötamisaja rakendamine on hädavajalik kahel põhjusel. Esiteks sellepärast, et kutsekoolides õppivad noored saavad hea üldteoreetilise ettevalmistuse ning omandavad kutsealased oskused tootmisõpetuse tundides ja tootmispraktikal viibides, kuid nende õppeasutuste lõpetanud ei valda veel täielikult kõiki antud kutsealasse puutuvaid praktilisi oskusi ning neil puudub töövilumus, mis eeldab teatud aja vältel praktilise töö tegemist. Selleks, et omandatud eriala praktikas kinnistada, on vaja seadusandlikus korras ette näha kutsekoolilõpetanutele teatud kohustuslik töötamisaeg. Selle aja jooksul on nad kohustatud töötama ettevõttes, kuhu nad on suunatud, erialale vastaval tööol, kusjuures üleviimine teisele, erialale mittevastavale tööle on keelatud. Vastupidisel juhul võiks noortööline ka lahkuda ettevõttest ning ta ei saaks enam nõuda erialase tööga kindlustamist.

Kohustusliku töötamisaja rakendamine on vajalik ka sellepärast, et kvalifitseeritud töölistkaadri ja põllumajandusalal töötajate ettevalmistamine kutsekoolides on seotud küllaltki suurte kulutustega riigile, mistõttu on vaja, et kutsekoolilõpetanud töötaksid pärast lõpetamist just neis ettevõtetes ja organisatsioonides, kus nende töötamine on rahvamajanduse huvides kõige hädavajalikum. Nii näiteks läheb iga linnakutsekooli õpilase väljaõpetamine Eesti NSV-s riigile maksma ligikaudu 560 rbl. aastas, maakutsekoolis aga 750 rbl. aastas. Seega näiteks 2-aastase õppeajaga erialal läheb iga kvalifitseeritud tööliste ettevalmistamine linnakutsekoolis riigile maksma üle 1100 rbl. ja maakutsekoolis 1500 rbl. ümber.¹⁹

Nagu eespooltoodust nähtub, on kohustusliku töötamisaja kohaldamise eesmärgiks luua võimalused kutsekooli lõpetanud

¹⁹ Eesti NSV Ministrite Nõukogu Riiklikust Kutsehariduse Komiteest saadud andmete põhjal.

noortöölistele koolis õpitud eriala kinnistamiseks neis ettevõtetes ja organisatsioonides, kus noortööliste rakendamine on rahvamajanduse seisukohalt lähtudes kõige vajalikum. Seega kohustusliku töötamisaja kohaldamisel on sisuliselt mõte ainult sel juhul, kui seadusandlikus korras on kehtestatud garantiid, mis tagavad kutsekoolilõpetanute tööle asumise vastavalt suunamisplaanidele. Kehtiv seadusandlus aga selliseid garantiisid ette ei näe. Sellest tingitult suur osa kutsekooli lõpetanud noortest vabariigis ei asu tööle neisse ettevõtetesse ja organisatsioonidesse, kuhu nad kooli lõpetamisel tööle suunatakse. Nagu näitas komsomoliprožektori vabariikliku staabi poolt korraldatud kontroll vabariigi 56 ettevõttes, ei asunud neisse ettevõtetesse tööle suunatud 1260-st kutsekoolilõpetanust tööle või lahkus juba esimese nädala jooksul 40%²⁰. Sellist olukorda ei saa normaalseks pidada, kuna see kahjustab oluliselt ettevõtete ja organisatsioonide plaanipärast varustamist noore töölistega.

Seadusandlikult tuleks kehtestada kord, mille kohaselt ettevõtete ja organisatsioonide juhatajatel oleks keelatud tööle võtta kutsekooli lõpetanud noortöölisi ilma vastava suunamiskirjata nende noortööliste kohustusliku töötamisaja jooksul. Selline kord on seadusandlikus korras kehtestatud kesk-eri- ja kõrgema õppeasutuse lõpetanud noorte spetsialistide töölevõtmisel, kusjuures on ette nähtud ka ettevõtete ja organisatsioonide juhatajate vastutus, kes rikuvad kehtestatud korda ning võtavad tööle noori spetsialiste, kes on suunatud tööle mõnda teise ettevõttesse või organisatsiooni²¹. Analoogilise korra kehtestamine kutsekooli lõpetanud noorte töölevõtmisel oleks tõhusaks vahendiks ettevõtete ja organisatsioonide plaanipärasel varustamisel vajaliku kvalifitseeritud töölistega ning kindlustaks noortööliste tööle asumise vastavalt oma erialale ja kvalifikatsioonile.

Kohustusliku töötamisaja rakendamine kutsekooli lõpetanud noortöölistele tingib teatud erinevusi nende teisele tööle üleviimisel ja vallandamisel.

Kehtiva seadusandluse kohaselt võib ettevõtte administratsioon töölisi ja teenistujaid viia alatiseks üle teisele tööle ainult töötaja nõusolekul, teisele tööle ajutiseks üleviimine võib seaduses ettenähtud juhtudel toimuda ka administratsiooni korraldusel sõltumata töötaja nõusolekust.

Noortööliste teisele tööle üleviimise küsimust kehtiv seadusandlus otseselt ei reguleeri, kuid Eesti NSV kutsekoolide põhimääruse p. 19 ja Eesti NSV tehnikakoolide põhimääruse p. 12

²⁰ «Noorte Hääl», nr. 211, 7. IX 1967. a.

²¹ П 25 Положения о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения, утвержденно приказом Министра высшего и среднего специального образования СССР от 1 октября 1963 г. № 302. — «Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР», 1963, № 11.

kohaselt on ettevõtted kohustatud kasutama noortöölisi kutsealale ja kvalifikatsioonile vastaval töö. Siit järeldub, et kutsekooli lõpetanud noortööliste alaliseks üleviimine kutsealale ja kvalifikatsioonile mittevastavale tööle on üldiselt keelatud. Kuid meie arvates kehtib eespool märgitud keeld ainult noortöölise kohustusliku töötamisaja jooksul. Pärast kohustuslikku töötamisaega võib teisele tööle üleviimine toimuda üldistel alustel.

Praktikas võib esineda juhtumeid, kus suunamiskorras tööle asunud noortöölise rakendamine kutsealale ja kvalifikatsioonile vastaval töö on võimatu seoses vastavate tööde vähendamisega antud ettevõttes. Kui tööde vähenemine leiab aset noortöölise töölesuunamisel, siis on ettevõtte administratsioon kohustatud sellest teatama kutseharidusorganitele, kes suunavad noortöölise mõnda teise ettevõttesse või organisatsiooni. Kui tööde vähenemine toimub aga töötamise ajal, siis võib administratsioon noortöölise tema nõusolekul üle viia ka teisele, erialale mittevastavale tööle. Teisele, erialale mittevastavale tööle üleviimine võib olla tingitud ka noortöölise tervisliku olukorra halvenemisest ja teistest objektiivsetest põhjustest.²²

Kutsekooli lõpetanud noortööliste ajutiselt teisele tööle üleviimine võib toimuda üldistel alustel.²³ Ettevõtte administratsioon võib töösisekorra tüüpeeskirjade²⁴ kohaselt töötajaid üle viia vähemtasutavale tööle tähtajaga kuni 3 kuuks. Nimetatud üleviimine on ette nähtud ühe distsiplinaarkaristuse liigina. Seda karistuse liiki kohaldatakse sageli ka noortööliste suhtes, eriti neil juhtumitel, kui noortööline on toime pannud tööluusi.

Erialases kirjanduses on avaldatud arvamust, et selline praktika ei ole õige. Näiteks M. I. Jevdasin on asunud seisukohale, et isegi tööluusi korral võib noortöölisi distsiplinaarkorras üle viia teisele, vähemtasutavale tööle ainult äärmuslikel juhtudel.²⁵

Selle seisukohaga ei saa nõustuda, kuna tööluus on üks raskemaid töödistsipliini rikkumise juhtumeid, mis kehtiva korra kohaselt võib olla isegi vallandamise põhjuseks. Lisaks sellele tuleb arvestada, et töödistsipliini rikkumise juhtudel valib karistusliigi ettevõtte või organisatsiooni juhataja sõltuvalt konkreetsest olu-

²² А. С. Пашков. Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР. Госюриздат, 1961, lk. 128.

²³ О. П. Орловский. Правовые вопросы использования труда рабочих и служащих в промышленных предприятиях СССР. Автореферат диссертации, на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1965, lk. 32; Я. Давидович. Правовое регулирование труда молодых рабочих и специалистов. — «Социалистический труд», 1960, № 6, lk. 23.

²⁴ Riiklike, kooperatiivsete ja ühiskondlike ettevõtete ja asutuste tööliste ja teenistujate töö sisekorra tüüpeeskirjad, kinnitatud NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Töö ja Töötasu Komitee poolt kooskõlastatult Üleliidulise Ametiühingute Kesknõukoguga 12. jaanuari 1957. a. määrusega. — Tööseadusandlus. Kehtivate normatiivaktide kogumik. Tallinn, 1966, lk. 93.

²⁵ М. И. Евдасин. Правовые вопросы подготовки и использования молодых рабочих. Трудрезервиздат, М., 1957, lk. 29.

korra, üleastumise iseloomust ja töötaja varasemast käitumisest²⁶.

Töödistsipliini rikkumise juhtudel ei ole millegagi põhjendatud noortööliste eelistamine võrreldes teiste töötajatega. Kasvatuslikust seisukohast lähtudes on selline eelistamine isegi kahjulik, kuna see võiks sisendada noortesse vastutamatus tunnet ja ükskõikset suhtumist töösisekorra eeskirjadesse ning juhtivate töötajate korraldustesse.

NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Töö ja Töötasu Komitee ning Üleliidulise Ametiühingute Kesknõukogu presiidiumi 9. novembri 1966. a. määrusega kehtestati kord, mille kohaselt ettevõtte administratsioon võib distsiplinaarkaristusena töölisi ja teenistujaid üle viia teisele, vähemtasutavale tööle või paigutada madalamale ametikohale kuni 3 kuuks olenemata töötaja erialast ja kvalifikatsioonist.²⁷

Tekib küsimus, kas kutsekooli lõpetanud noortööliste üleviimist distsiplinaarkaristusena erialale mittevastavale tööle kohustuslikul töötamisajal saab pidada õigeks, kuna see takistab kutsealaste vilumuste omandamist. Kui töödistsipliini rikkumisest tingitud teisele, erialale mittevastavale tööle üleviimine leiab aset kutsekoolilõpetanu iseseisva töötamise algperioodil, siis võib see teatud määral pidurdada töönormide täitmist erialasel töö jne. Kuid kehtiv seadusandlus noortööliste teisele, vähemtasutavale tööle üleviimise küsimuses mingsuguseid erandeid ette ei näe ning seega võib ettevõtte administratsioon ka kutsekoolilõpetanud distsiplinaarkorras üle viia teisele tööle üldiste alustel. Noortööliste distsiplinaarkorras karistamisel peab ettevõtte direktor aga eriti hoolikalt kaaluma, millist karistuse liiki ta rakendab ühe või teise üleastumise korral. Küsimus tuleb lahendada otstarbekusest lähtudes. Töödistsipliini järgimisel peavad kutsekoolide kasvandikud alluma tööliste ja teenistujatele kehtestatud üldistele eeskirjadele, mille kohaselt igale üleastumisele peab järgnema ka vastav karistus.

Otstarbekohasem oleks aga noortööliste suhtes rakendada ühiskondliku mõjutamise vahendeid, kuna noortöölise käitumise arutamise ja kollektiivis ning tema karistamisega kollektiivi poolt võib saavutada paremaid kasvatuslikke tagajärgi.

Kutsekooli lõpetanud noortööliste vallandamine nende kohustusliku töötamise ajal on reguleeritud vastava juhendiga, mis on kinnitatud NSV Liidu Ministrite Nõukogu 6. augusti 1949. a.

²⁶ J. Mäll. Tööliste ja teenistujate distsiplinaarvastutusest. — Õigusteaduslikke töid. Artiklite kogumik. Tartu, 1964, lk. 130; А. Т. Барабаш, С. С. Каринский. Судебная практика по делам о дисциплинарной ответственности рабочих и служащих. — Научный комментарий судебной практики по гражданским делам за 1964—1965 г.г. Изд-во «Юридическая литература», М., 1966, lk. 56.

²⁷ ENSV T, 1966, nr. 54, art. 410.

korraldusega²⁸. Märgitud juhendi kohaselt võib ettevõtte administratsioon kutsekooli lõpetanud noortöölisi vallandada kohustusliku töötamisaja jooksul ainult neil juhtudel, kui töötamine on muutunud võimatuks haiguse või invaliidisuse tõttu, kui noortööline asub õppima riikliku kutseharidussüsteemi tehnikumi või kui ta on sooritanud kuriteo, mis on otseselt seotud tema tööga. Noortööliste vallandamine muudel põhjustel nende kohustusliku töötamisaja jooksul ei ole lubatud.²⁹

On loomulik, et noortööliste vallandamine nende kohustusliku töötamisaja jooksul võiks toimuda ainult erandjuhtudel, kuid 1949. a. juhendi rakendamine käesoleval ajal ei ole põhjendatud. Märgitud juhendi kohaselt ei ole ettevõtte administratsioonil lubatud noortöölisi vallandada isegi tööluusi eest. Tekib küsimus, kuidas peaks siis talitama administratsioon, kui noortööline lahkub töölt omavoliliselt ja tööle enam ei ilmu. Praktikas on asutud sellele teele, et omavoliliselt töölt lahkunud noortöötlised vallandatakse tööluusi eest. Toodud seisukoht on põhjendatud, sest noortöölise ettevõtte koosseisude nimekirja jätmine kuni kohustusliku töötamisaja möödumiseni on mõttetu.

Meie arvates ei ole käesoleval ajal ka millegagi põhjendatud selliste noortööliste vallandamise keeld, kes ei allu ettevõtte töösisekorra eeskirjadele, rikuvad süstemaatiliselt töödistsipliini, puuduvad põhjuseta töölt, ei täida administratsiooni korraldusi jne. Eespool märgitud administratsiooni õigusi piirava korra kehtestamine oli vajalik sel perioodil, kus vallandamise küsimusi otsustas ainuüksi ettevõtte juhataja. Käesoleval ajal on tööliste ja teenistujate vallandamine seotud sõltuvusse ametiühingu käitis- ja kohaliku komitee eelnevast nõusolekust, mistõttu ettevõtte juhataja ei otsusta enam vallandamise küsimusi ainuisikuliselt. Lisaks sellele on alaealiste noortööliste vallandamine seotud sõltuvusse veel linna (rajooni) alaealiste asjade komisjoni nõusolekust.

Lähtudes eeltoodust, ei saa õigeks pidada nende autorite³⁰ seisukohti, kes leiavad, et kutsekooli lõpetanud noortööliste vallandamisel nende kohustusliku töötamisaja jooksul tuleksid säilitada seni kehtinud kitsendused. Otstarbekohane oleks anda ettevõtetele ja organisatsioonidele õigus vallandada noortöölisi nende kohustusliku töötamisaja jooksul kõigil neil juhtudel, kui vallandamine

²⁸ Инструкция «О порядке направления на работу и учете государственных трудовых резервов», утвержденная распоряжением Совета Министров СССР от 6 августа 1949 г. — Государственные трудовые резервы СССР. Сборник руководящих материалов. Гострудрезервиздат, 1957, lk. 326—328.

²⁹ Е. А. Голованова, А. Ф. Трошин. Трудовые права подростков в СССР. Госюриздат, М., 1960, lk. 35.

³⁰ Ю. П. Орловский. Правовые вопросы использования труда рабочих и служащих в промышленных предприятиях СССР. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1965, lk. 33; Е. А. Голованова. Прекращение трудового договора. Изд-во «Юридическая литература», М., 1966, lk. 43.

on seotud põhjustega, mis on tingitud noortöölise enese süülisest käitumisest — süstemaatilise töödistsipliini rikkumise või tööluusi toimepanekust, samuti kuriteo sooritamisest, mis on otseselt seotud tema tööga või mis tõi enesega kaasa vabadusekaotusliku karistuse.

Kutsekooli lõpetanud noortööliste omal soovil lahkumine kohustusliku töötamisaja jooksul on kehtiva korra kohaselt keelatud. NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi 13. septembri 1957. a. määruse p. 11³¹ kohaselt võivad kutsekooli lõpetanud noortöölistel nõuda enda töölt vabastamist TööK § 48 alusel, kui ettevõtte administratsioon on rikkunud tööseadusandluse eeskirjadega talle pandud kohustusi või töölepingu tingimusi.

Erialases kirjanduses on avaldatud arvamust, et mõningatel juhtudel tuleks noortöölistele anda õigus töölt omal soovil lahkumiseks ka kohustusliku töötamisaja jooksul. Nii näiteks on J. Davidovitš asunud seisukohale, et noortöölistele tuleks anda õigus omal soovil töölt lahkumiseks neil juhtudel, kui omal soovil lahkumine on tingitud vajadusest sõita teise paikkonda seoses vanemate invaliidistumisega või nende kõrge eaga, abikaasa üleviimisega teise paikkonda, valimisest partei-, komsomoli- või ametiühinguarvanisette, aga samuti ka raseda naistöötaja või kuni ühe aasta vanuseid lapsi omava ema elukoha muutmisest³². J. Davidovitš leiab, et ka sel juhul, kui administratsioon ei täida oma kohustusi elamispinna andmise osas või ei rakenda noortöolist tööle vastavalt erialale ja kvalifikatsioonile, tuleks noortöölistele anda õigus töölt omal soovil lahkumiseks.

Meie arvates on hädavajalik anda noortöölistele õigus omal soovil töölt lahkumiseks, kui see on tingitud õppima asumisest kesk-eri- või kõrgemasse õppeasutusse vastavalt kutsekoolis õpitud erialale, abikaasa üleviimisest teise paikkonda, aga samuti ka raseda naistöötaja või kuni ühe aasta vanuseid lapsi omava ema üleminekul tööle elukoha järgi. Samuti tuleks anda õigus omal soovil töölt lahkumiseks neil juhtudel, kui lahkumine on tingitud üleminekust teise paikkonda seoses töövõimetu vanema hooldamise vajadusega, kui puuduvad teised hooldajad.

Nagu me eespool nägime, on J. Davidovitš asunud seisukohale, et ka neil juhtudel, kui ettevõtte administratsioon ei täida töölepinguga enesele võetud kohustusi, tuleks noortöölistele anda õigus omal soovil töölt lahkumiseks. Selle J. Davidovitši seisukohaga ei saa nõustuda, kuna antud juhul ei ole noortöölisel mingit vajadust lahkuda töölt omal soovil, kuna ta võib nõuda enda töölt vabastamist TööK § 48 alusel, kusjuures ettevõtte administratsioon on kohustatud kehtiva korra kohaselt välja maksma noor-

³¹ Tööseadusandlus. Kehtivate normatiivaktide kogumik. Tallinn, 1966, lk. 435.

³² Я. Давидович. Правовое регулирования труда молодых рабочих и специалистов. — «Социалистический труд», 1960, № 6, lk. 26.

töölisele vallandustoetuse 2 nädala töötasu ulatuses. Töök § 48 alusel vallandatud noortöölise tööstaaz ei katke, kui ta asub tööle uude töökohta 1 kuu jooksul arvestades vallandamise päevast.

Praktikas on tõusetunud küsimus sellest, kas ettevõtte või organisatsioon on õigustatud tagasi nõudma noortöölistelt neile seaduses ettenähtud korra kohaselt väljamakstud kompensatsioonilisi makseid ja puhkusetasu juhul, kui noortööline faktiliselt tööle ei asu või kui ta vallandatakse enne kohustusliku töötamisaja möödumist tema süülise käitumise tagajärjel.

Kehtiva seadusandluse kohaselt on noortööline kohustatud tagastama talle väljamakstud kompensatsioonilised maksed, kui ta ilma mõjuva põhjuseta tööle ei ilmu või keeldub tööle asumast, aga samuti ka neil juhtudel, kui ta vallandatakse kohustuslikul töötamisaial tema süülise käitumise tagajärjel. Noortööline on kohustatud tagastama kompensatsioonilised maksed (välja arvatud sõiduks juba kulutatud summad) ka sel juhul, kui ta ei asu tööle mõjuvatel põhjustel³³.

Puhkusetasu tagasinõudmist kehtiv seadusandlus ei reguleeri. Kuid praktikas esineb sageli ka selliseid juhtumeid, kus ettevõtte või organisatsioon on kutsekooli lõpetanud noortöölisele välja maksnud tasu puhkuse eest, mis antakse noortöölisele pärast kooli lõpetamist nende ettevõtete ja organisatsioonide arvel, kuhu noortöölised on tööle suunatud, kuid pärast puhkuse möödumist noortööline üldse tööle ei asu.

Praktikas on asutud seisukohale, et kui noortööline faktiliselt tööle ei asu, võib talle väljamakstud puhkusetasu tagasi nõuda tsiviilseadusandluse alusel alusetut rikastumist reguleerivate eeskirjade järgi. Nimetatud praktika seisukoht on põhjendatud, kuna juhul, kui noortööline faktiliselt tööle ei asu, ei ole noortöölise ning ettevõtte või organisatsiooni vahel tekkinud ka tööõiguslikku suhet, mistõttu tsiviilseadusandluse eeskirjade rakendamist tuleks pidada õigeks.

Juhul, kui noortööline vallandatakse ettevõttest kohustuslikul töötamisaial tema süülise käitumise tagajärjel, siis tsiviilõiguslike eeskirjade rakendamine ei ole mõeldav, kuna tööõiguslik suhe on juba tekkinud. Seoses sellega oleks meie arvates vaja kehtestada kord, mille kohaselt noortööline on kohustatud võrdselt kompensatsiooniliste maksetega tagastama ka talle väljamakstud puhkusetasu, kui ettevõtte administratsioon on sunnitud noortöölise tema kohustusliku töötamisaja jooksul vallandama süstemaatilise töödistsipliini rikkumise, tööluusi ja kuriteo toimepanemise tõttu.

³³ Комментарий к законодательству о труде. Изд-во «Юридическая литература», М., 1966, § 82, ком. § 23, lk. 276.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СВЯЗИ С ТРУДОУСТРОЙСТВОМ МОЛОДЕЖИ, ОКОНЧИВШЕЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИЕ УЧИЛИЩА

Аспирант И. М. Орго

Тартуский гос. университет

Резюме

Применение установленных в разное время и отчасти уже устаревших сроков обязательной работы к выпускникам учебных заведений реорганизованной системы профессионально-технического образования — городских и сельских профессионально-технических училищ — вызывает ряд противоречий и спорных вопросов. Поэтому на многих предприятиях и в организациях республики срок обязательной работы практически вовсе не соблюдается.

Ввиду этого вопрос о сроке обязательной работы следует урегулировать в законодательном порядке и предусмотреть срок обязательной работы, отвечающий современным условиям. Автор разделяет точку зрения тех исследователей и практиков, которые считают, что срок обязательной работы для окончивших профессионально-технические училища должен быть два года. По мнению автора, срок обязательной работы для окончивших технические училища также должен быть два года.

Далее в статье рассматриваются вопросы перевода молодых рабочих на другую работу, что допускается лишь в некоторых исключительных случаях, когда это обусловлено болезнью, инвалидностью или другими обстоятельствами, не зависящими от предприятия или молодого рабочего. Правила, регулирующие временный перевод рабочих и служащих на другую работу, распространяются на общих основаниях на лиц, окончивших профессионально-технические училища.

В статье рассматриваются и вопросы увольнения молодых рабочих во время срока обязательной работы. По мнению автора, существующий порядок увольнения молодых рабочих в течение срока обязательной работы требует изменения в законодательном порядке. Администрации предприятий, организаций и других хозяйственных организаций следует предоставить право увольнять лиц, окончивших профессионально-технические училища, в течение срока обязательной работы в случаях систематического нарушения трудовой дисциплины без уважительной причины, прогула или совершения преступления, непосредственно связанного с работой или повлекшего за собой осуждение к лишению свободы.

Как правило, молодые рабочие, окончившие профессиональ-

но-технические училища, не могут увольняться по собственному желанию. Прекращение трудового правоотношения по инициативе молодого рабочего предусмотрено лишь в случаях, указанных в ст. 48 КЗоТ. Дополнительно следует предоставить молодым рабочим право увольняться по собственному желанию и по другим предусмотренным в законе уважительным причинам (болезнь, инвалидность, поступление в среднее специальное или высшее учебное заведение, перевод супруги на работу в другую местность и т. д.).

В конце статьи автор рассматривает вопрос об обязанности молодого рабочего в тех случаях, когда он не поступает на работу, вернуть предприятию суммы, выплаченные ему в связи с переездом и за счет целевого отпуска.

H. Blumberg

Viljandi rajooni TSN Täitevkomitee sekretär

Üheaegselt rahva kaasatõmbamisega riigi poolt rakendatavate juhtimisabinõude eelnevale läbiarutamisele ning mobiliseerimisega nende ülesannete täitmiseks tingib kaasaeg üha enam kvaliifitseeritud ja konkreetse juhtimise.

On selge, et nii individuaalne kui ka kollegiaalne juhtimine peab olema asjatundlik ning teostatud elu tundvate isikute poolt, mis peaks kehtima ka kohalike nõukogude esindusorganite suhtes. See tõstaks oluliselt kohalike võimu- ja valitsemisorganite autoriteeti ning asjalikkust majanduslike ja sotsiaal-kultuuriliste ülesannete lahendamisel.

Suund valitsemisaparaadi ülalpidamiseks kulutatavate vahendite vähendamisele on õige. Kuid on tekkinud ka teatud vastuolu, sest valitsemisaparaadis, näiteks rajoonilüüsis, on täitevkomitee osakondade vastutavate töötajate palgad mõnes osas madalamad kui neile alluvate allasutuste insener-tehniliste töötajate palgad. See raskendab nende osakondade komplekteerimist spetsialistidega, rääkimata juhtimise kvaliteedist. Meie arvates peaks toimuma valitsemisaparaadi ülalpidamise odavnemine ühelt poolt tema koosseisu tunduva vähendamise arvel ning teiselt poolt võimaluste loomisega tema komplekteerimiseks vastava ala kõige paremate spetsialistidega.

Esindusorganite — töörahva saadikute nõukogude (eriti küla-, alevi- ja rajoonilise alluvusega linna lüüsis) valimiste süsteemis tuleks meie arvates sisse viia mõningaid korrektiive. Mis puudutab üldist, ühetaolist, otsest valimisõigust ja salajast hääletamist, siis see on meil tõelise demokraatia tagamiseks. Kuid korrektiive tuleks sisse viia valimiskomisjonide moodustamises ja seda ringkonnakomisjonide osas, kelle seniseid funktsioone võiksid täita kas rajooni-, linna-, alevi- või külakomisjonid. See vabastaks hulgalt inimesi sisuliseks tegevuseks töötajate tööalase ja poliitilise aktiivsuse tõstmisel valimiseelsel perioodil.

Momendil on väljatöötamisel rajooni, linna, alevi ja küla töörahva saadikute nõukogu põhimäärused.

Meie arvates tuleks põhimääruste väljatöötamisel lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- 1) Igale kohalike nõukogude lülile tuleks anda just need konkreetsed õigused, mille kasutamiseks on vastaval lülil olemas võimalusi, või siis luua need võimalused.

- 2) Mis puutub alevi ja küla töörahva saadikute nõukogudesse, siis tuleks minna mitte niivõrd õiguste ringi laiendamisele, kui-võrd juba olemasolevate õiguste tagamise abinõudele, millest põhiosa moodustaksid need küsimused, mida lõplikult lahendaks vastav nõukogu.

Kaasaeg vajab mitte ainult juriidilise haridusega kaadrit, vaid ka tema kvalifikatsiooni tõstmist.

Kuna kõrgemad õppeasutused ei ole momendil veel võimelised täielikult varustama valitsemisaparaati ja majandusharusid kõrge-mat juriidilist eriharidust omava kaadriga, oleks vabariigis vaja mõelda ka juriidilise keskhariduse omandamise võimaluste loomi-sele.

H. Grabe

Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuva Riikliku Arbitraazi peaarbiteri asetäitja

Eesti NSV Ministrite Nõukogu poolt kasutatud abinõude tule-musena on vabariigi rahvamajanduses tegutsevate juriskonsultide arv viimase 10 aasta jooksul kasvanud kolmekordseks (töötab 290 inimest). See ei toimunud administratiivsete korralduste alusel, vaid oli tingitud ettevõtete sisemistest vajadustest. Juriskonsultide arvu säärane kasv tõendab, et nende töö suund on põhiliselt õige.

Lisaks «klassikalisele» tegevusele — ettevõtetes seaduslikkuse kindlustamine ja seaduslike huvide kaitsmine — kasutasid juris-konsuldid õiguslikke vahendeid nii ettevõtete ja organisatsioonide majanduslike näitajate parandamiseks kui ka, mis pole väiksema tähtsusega, ettevõtete juhtimisstiili täiustamiseks. Esialgu võeti osa ettevõtete osakondade ja teiste struktuuriliste alljaotuste põhi-määruste ja töötajate ametialaste juhendite koostamisest. Eesti NSV Ehitusmaterjalide Tööstuse, Kergetööstuse, Liha- ja Piima-tööstuse ministeeriumide ja teiste keskorganite juriidilised teenis-tused tegid viljakat tööd lepingumetoodika väljatöötamiseks majandusreformi läbiviimise tingimustes.

Kaasajal ei saavuta ükski teadusharu edu, kui ta ei rakenda juhtimisteaduse põhimõtteid. Kahjuks ei arvestata seda sageli, mille kohta paar näidet. Kirjanduses on korduvalt arutatud, kellele tuleks panna juriskonsultide metoodiline juhendamine. Need, kes leiavad, et juhendamine tuleks panna liiduvabariikide Juriidilistele Komisjonidele, ei too üldse ette oma seisukoha põhjendusi või annavad negatiivse iseloomustuse Riiklikule Arbitraazile — vii-manegi ei suutvat haarata juriskonsultide töö kõiki lõikusid. Eksi-takse mitme juhtimis põhimõtte vastu. Esiteks, liigne tsentralisat-sioon on kallis ja ebaefektiivne. Juriidilised Komisjonid asuvad ainult liiduvabariikide pealinnades, neil ei ole kohtadel organeid. Kas on võimalik ette kujutada, et Moskvas asuva VNFSV Juriidi-

lise Komisjoni töötaja võiks juhendada Vladivostoki ettevõtete juriskonsultide tööd? Selle linna TSN täitevkomitee juures asuva Riikliku Arbitraaži töötajal on selleks kahtlemata suuremad võimalused.

Teiseks ei saa kõikidele küsimustele osutada ühesugust tähelepanu, tuleb teha valikult vastavalt ülesannetele. Riiklik Arbitraaž, olles üks riikliku juhtimise organeid majanduse valdkonnas, on eriti kompetentne ettevõtte juriskonsuldi tegevuse tähtsamas sfääris, majandusalaste, s.o. plaaniliste ülesannete täitmise otsustavates lõikudes. Tähtsaim ülesanne NSV Liidu rahvamajanduses kaasaegsel etapil, nagu märgiti partei XXIII kongressil, on majandusreformi läbiviimine.

Muidugi, samuti kui Juriidilised Komisjonid ei haara ka riiklikud arbitraažorganid juriskonsultide tööd kogu ulatuses. Selleks, nagu öeldud, polegi tarvidust.

Või teine näide. Kirjanduses on avaldatud arvamust, et ka alla 100 rbl. nõude avalduste lahendamine tuleks anda riiklike arbitraažorganite kompetentsi. Seda põhjendatakse teoreetiliste kaalutlustega riiklike arbitraažorganite kompetentsist, erapooletusest, operatiivsest asjaajamisest. Vormiliselt õiged kaalutlused. Kuid samas eksitakse põhimõtte vastu: mida kõrgemal asub organ ühes süsteemis, seda suuremad on tema ülesanded perspektiivsete aspektide, s.o. kogu süsteemi arendamise seisukohalt. Pisiküsimusi tuleb resoluutselt kõrvale heita. Alla 100 rbl. nõudeid tuleks lahendada ettevõtetes viimase instantsina.

Võib tuua teisigi näiteid. Kõrgemalseisvate organisatsioonide instruksioonid (nende suure hulga tõttu räägitakse «juhtimise üleküllusest») pahatihti ei arvesta juhtimispõhimõtetega. Neil organitel on oma kompetents. Ei ole mõeldav, et ettevõtte juhile tehakse ettekirjutusi, milliseid volitusi ta võib isiklikult välja anda või milliseid akte ta peab isiklikult kinnitama. Seda aga tehakse. Alamalseisev organ on juhtimise spetsiaalküsimustes kompetentsem ja ta lahendab neid edukalt põhimääruse või ametialase juhendi abil.

Majandusreformi läbiviimisel ei tohi alahinnata töötajate kvalifikatsiooni tõstmise vajadust. Kvalifikatsioonitõstmise instituudi loomine teiste vabariikide eeskujul oleks kahtlemata kõrvaldanud olemasolevad puudused.

Majandusteadlased töötavad sageli välja häid projekte. Kuigi neid õiguslike hoobade abil ellu rakendada, on juristi ülesandeks. Vabariigis tuleks luua majandusteadlastest, inseneridest, matemaatikutest ja juristidest koosnev laboratoorium majandusreformiga seotud küsimuste lahendamiseks.

Sm. I. Sildmäe oma ettekandes «Kohalike nõukogude tööst tootlusliku tootmise juhtimise ja planeerimise uue süsteemi tingimustes» tõstis üles küsimuse töötajate materiaalse stimuleerimise mehhanismist. Mõnel pool väidetakse, et töötajate palkade tõstmisel on stimuleeriv mõju ainult teatud piirides (ütleme näiteks, kuni palgani 120 rubla kuus) ja et selle palgataseme ületamisel paarikümnerublased palga tõstmised ei anna enam seda efekti, mille andis palga tõstmine kuni eespool nimetatud piirini. Nii-suguse arvamusega ei saa nõustuda.

See arvamus ei ole teaduslikult põhjendatud ja kajastab majandusteadlaste mahajäänud vaateid töötajate materiaalsele stimuleerimisele kaasaja probleemide lahendamisel. Majandusteadlased pole siiani suutnud anda kriteeriumi töötajate palkade teaduslikuks reguleerimiseks. Piirdutakse vaid sotsialistliku jaotamise üldprintsiibi kordamisega selle kohta, et sotsialistlikus tootmises iga töötaja saab tasu vastavalt tema poolt tehtud töö hulga ja omadustele. Sealjuures minnakse vaikides mööda asjaolust, et palkade osas astub see jaotusprintsipi jõusse alles peale rahvuslikust tulust mahaarvamiste tegemist tootmise laiendamiseks, riigikaitse, ter-vishoiu, rahvahariduse, sotsiaalhoolekande ja muudeks kuludeks. Ühtlasi jääb majandusteadlaste tähelepanu orbiidist kõrvale küsimus sellest, missugused majandusseadused määravad kindlaks need proportsioonid, millele vastavalt rahvuslik tulu kuulub jaotamisele tööpalkadeks ja mahaarvamisteks eespool tähendatud otstarveteks, samuti proportsioonid rahvatarbekaupade ja tootmisvahendite tootmise arendamiseks. Nii-suguse tähelepanematuse tõttu kulgeb meil kohati töötajate palkade ja töötasude õiguslik reguleerimine voluntaristlikelt positsioonidelt, majandusseadusi (tööjõu väärtust) arvestamata ning jättes tähele panemata asjaolu, et just väärtusseadus teenib sotsialistlikku jaotusprintsipi — igaühle vastavalt tehtud töö hulga ja kvaliteedile. Tööjõu väärtuse mitteamvestamise tõttu palkade reguleerimisel on palk real juhtumitel kaotanud oma stimuleeriva mõju tootmise arendamisele, rääkimata sellest, et nii-sugused juhtumid kallutavad inimesi igasuguste ebaseaduslike kombineerimiste teele.

Kui küsida, millest on tingitud eesrindlike vaadete puudumine tööpalkade reguleerimise teoreetilistes küsimustes, siis nähtavasti on siin tegemist selle perioodi arusaamadega, kus väärtusseadusele vaadati veel kui mingisugusele võõrkehale sotsialistlikus tootmises ja kus majanduselu küsimusi püüti lahendada subjektivistlikelt ning voluntaristlikelt positsioonidelt. Sellest ajajärgust on pärit ka ütlused, nagu «väärtusseadusel ei ole meie sotsialistlikus tootmises reguleerivat tähendust», «tööjõud sotsialistlikus ühiskonnas ei ole kaup» jne. jne.

Kui tööjõud sotsialistlikus ühiskonnas ei ole kaup, siis järelikult ei ole tal ka väärtust ja tööpalk, mida töötajad saavad, ei kujuta endast mitte tööjõu hinda, vaid mingit rahasummat, mida ühepoolsest (mitte vahetuse korras) töötajatele välja makstakse.

Kuna aga praktikas ollakse palkade reguleerimisel sunnitud tööjõu väärtusega (s. t. kulutustega, mida töötaja peab tegema oma tööjõu taastamiseks) ühel või teisel määral siiski arvestama ja seega tunnistama, et tööjõul on väärtus ja sellel väärtusel on palkade suhtes reguleeriv tähendus, siis on tekkinud olukord, kus teooria ja praktika ei ole omavahel kooskõlas. Teooria räägib, et tööjõud ei ole kaup, järelikult puudub tal väärtus. Praktika aga läheb teist teed, tunnistab, et tööjõul on väärtus, järelikult on ta kaup ja tööpalk on selle kauba hinnaks, mis reguleeritakse, lähtudes tööjõu väärtusest. Antud juhul teooria selle asemel, et olla praktikale abiks, jääb oma iganenud vaadetega viimasele jalgu, kallutades praktikat valedele seisukohtadele ning pidurdades rahvamajanduse arengut.

Samal ajal töötajate palkade teaduslik reguleerimine on saanud meie majanduselu üheks pakilisemaks küsimuseks. Niisugune reguleerimine on aga võimalik üksnes väärtusseaduse alusel. Lähitudes rahvatarbekaupade kehtivatest hindadest peaks uurima kulutusi elatusvahendite muretsemiseks, mis on vajalikud ühe või teise töötajate kategooria tööjõu taastamiseks ja viia tööjõu hinnad (palgad, töötasud) vastavusse eespool märgitud kulutustega (tööjõu väärtusega), arvestades sealjuures ka tarbimist ühiskondlikest fondidest. Alles neil alustel oleks võimalik efektiivselt rakendada ka preemiate ja ergutustasude süsteemi töötajate materiaalsel stimuleerimisel.

Tööjõu väärtuse väljaarvestamisel tuleb muidugi silmas pidada asjaolu, et töötajad sotsialistlikus ühiskonnas on mitte ainult oma ala kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistid, vaid ühtlasi ka avara silmaringi ja kõrge kultuuriga inimesed, kes ei ole mitte ainult töölised, teenistujad ja kolhoositalurahvas, vaid samal ajal ka tootmise organisaatorid ja töötajate riigi valitsejad. See aga tingib meie töötajate hoopis kõrgema tarbimise taseme kapitalistlike maadega võrreldes, mis kajastub tööjõu väärtuses, rahvusliku tulu jaotamises ja rahvatarbekaupade tootmises.

Научный сотрудник А. Ф. Бочков

Институт философии и права АН БССР

Среди правовых норм, регулирующих трудовое правоотношение, важное место занимают нормы о расторжении трудового договора. Действующее трудовое законодательство об увольнении в целом отвечает потребностям практики. Оно содержит

серьезные правовые гарантии при осуществлении права на труд. Однако в теории еще имеется ряд неразработанных вопросов. Например, нет в науке трудового права развернутого определения понятия расторжения трудового договора. Не выявлены существенные признаки этого понятия. Нет и их полной характеристики. Ввиду этого как в литературе, законодательстве, так и на практике нередко такие термины как «основание», «мотив» и «условие» расторжения трудового договора отождествляются, в то время как эти термины обозначают различные по своему содержанию и правовым последствиям существенные признаки понятия увольнения.

Несовершенны и некоторые правовые нормы об увольнении. Можно указать на неудачную формулировку ст. 44 КЗоТ, объединяющую неоднородные по своему назначению правовые нормы о расторжении трудового договора. Все это приводит к ошибкам на практике.

Одной из причин еще значительного количества споров об увольнении являются случаи издания немотивированных приказов о расторжении трудового договора. Ввиду этого работник оспаривает свое увольнение. Встречаются и такие случаи, когда один из двух работников, совершивших равные нарушения трудовой дисциплины, увольняется, а на другого лишь накладывается дисциплинарное взыскание. Очень важно, чтобы в приказах об увольнении указывались конкретные факты и обстоятельства, побудившие стороны или третьих лиц принять решение о расторжении трудового договора. Только в этом случае расторжение трудового договора будет понятным, обоснованным и законным.

ИЗ ВОПРОСОВ, ВОЗНИКШИХ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА ЭССР

Канд. юрид. наук, доц. Ж. К. Ананьева

Тартуский гос. университет

Практика применения Гражданского Кодекса ЭССР, разработанного на базе «Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик», дает основание в целом оценить положительно этот важный законодательный акт.

За период действия кодекса проделана большая работа по расчистке всего гражданского законодательства республики и приведению его в соответствие с Основами и Кодексом. В результате этого улучшилось правовое регулирование имущественных и личных отношений участников гражданского оборота, укрепились социалистическая законность. Эти положительные результаты не устраняют необходимости дальнейшего совершенствования гражданского законодательства и практики его применения.

1. Предметом данной статьи не является анализ гражданского законодательства СССР по хозяйственным вопросам, однако, прежде чем перейти к вопросам ГК ЭССР, нельзя не отметить, что в связи с существенными изменениями в отношениях между социалистическими организациями, обусловленными экономической реформой, сейчас, как никогда, остро ощущается отставание законодательства по хозяйственным вопросам. Совершенствование его ведется очень медленно.

Так, до сих пор не разработано новое «Положение о поставках», хотя проекты обсуждались уже давно. Как известно, снова готовятся два Положения о поставках, хотя практика применения действующих Положений давно показала целесообразность их объединения. В пользу единого «Положения» говорит многое и, прежде всего, следующее:

1. В новых экономических условиях «Положение о поставках» (как и другие акты подобного вида) не может регулировать с прежней детализацией все частные вопросы отношений сторон. Положение признано регулировать наиболее общие вопросы,

частные вопросы решаются самими сторонами в договоре. Даже при сопоставлении действующих «Положений» можно видеть, что различия в этих общих вопросах совершенно незначительны и, бесспорно, могут быть отражены в едином «Положении».

2. Приемка всех видов поставленной продукции (и по количеству, и по качеству) производится по единым правилам.

3. Основания ответственности единые при нарушении обязательства по поставке любой продукции. Различны лишь санкции.

4. Наконец, надо учитывать и то обстоятельство, что значительно легче развивать, систематизировать и применять нормативные материалы, которыми неизбежно «обрастают» «Положения», когда это «Положение» единое.

Новое законодательство, регулирующее отношения между социалистическими организациями, должно быть направлено на всемерное повышение договорной дисциплины, на повышение ответственности этих организаций за нарушение ими своих обязательств.

Применение имущественной ответственности социалистических организаций будет максимально эффективным лишь при условии последовательного проведения в законодательстве и в практике принципа полного возмещения убытков и при сочетании ответственности организации с персональной ответственностью конкретных должностных лиц.

То обстоятельство, что хозяйственное право не занимает самостоятельного места в системе советского права, не должно препятствовать развитию комплексной отрасли хозяйственного законодательства. Решения требуют многие коренные вопросы дальнейшего развития этого законодательства. Эти вопросы не могут быть решены без тесного сотрудничества с экономистами, ибо данная отрасль законодательства более чем какая-либо другая нуждается в экономическом обосновании.

Практика показывает, что нормы права, не обоснованные соответствующими экономическими расчетами, не оказывают должного воздействия на отношения хозяйственных организаций. Так, например, в периодической печати недавно критиковались отдельные предприятия пищевой промышленности г. Тарту, которые, игнорируя заявки торговых организаций, не добавляли товары определенного ассортимента, или же поставляли под этим же наименованием видоизмененную продукцию по более дорогой цене.

Оказалось, что производство недопоставленных товаров хотя и не убыточно для предприятия, но уровень рентабельности их ниже, чем некоторых других. Планируя производство продукции по ассортименту, предприятие, игнорируя спрос населения, односторонне исходило только из интересов своей рентабельности. Таким образом, материальные интересы предприятия были противопоставлены законным интересам населения.

Между тем, имеются юридические нормы, обязывающие предприятие пользоваться предоставленными ему правами в интересах всего народного хозяйства, а не только в своих узких интересах, учитывать спрос населения и т. д. (См. Положение о государственном производственном предприятии, ст. ст. 5, 24, 30 и др.). Очевидно, в основу этих юридических норм не положены достаточно эффективные экономические стимулы.

Представляется, что только совместными усилиями экономистов и юристов могут быть выработаны эффективные санкции экономического содержания, которые в целях обеспечения надлежащего исполнения (особенно в надлежащем ассортименте) договоров поставки товаров народного потребления будут применяться, с одной стороны, к неисправному поставщику, а с другой — к торговому предприятию, если оно будет «амнистировать» такого поставщика, игнорируя интересы покупателей.

Это лишь один из тех многочисленных вопросов, которые выдвигает ежедневно работа промышленности в новых условиях. Они требуют разрешения. Для этого должны планироваться, начиная с предстоящего года, комплексные экономико-юридические научные исследования.

II. Работа по приведению гражданского законодательства республики в соответствие с Основами и Кодексом должна быть завершена. Этот процесс у нас непозволительно затянулся. Достаточно указать, что еще не принят ряд из тех законодательных актов, к которым в нормах Кодекса содержатся прямые отсылки. Например:

1. Часть 4-ая ст. 378 ГК ЭССР предусматривает, что условия перевозки грузов, пассажиров и багажа автомобильным транспортом и ответственность сторон по этим перевозкам определяются (в соответствии с Кодексом) Уставом автомобильного транспорта Эстонской ССР, утвержденным Советом Министров ЭССР, и правилами перевозок, издаваемыми Министерством автотранспорта и шоссейных дорог ЭССР по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами. Означенный устав не выработан. Автотранспортные организации до сих пор руководствуются актами, изданными задолго до принятия нового гражданского кодекса. Эти акты, к тому же, трудно доступны клиентуре и пассажирам, а подчас их не имеют под руками и сами работники автохозяйств. Соответствующие республиканские нормативные акты по автотранспорту должны быть разработаны с учетом особенностей работы в новых условиях планирования. Необходимо последующее издание систематизированного и комментированного сборника этих актов тиражом, который обеспечил бы потребности самих автотранспортных организаций, клиентуры и органов, разрешающих споры по автотранспортным перевозкам.

2. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» (СП СССР 1957 г., № 9, ст. 102), а также нормой ч. 3 ст. 110 ГК в ЭССР, давно надлежало бы разработать и ввести в действие «Положение о жилищно-строительном коллективе индивидуальных застройщиков по постройке многоквартирного коллективного дома». Известно, что государственное и широко развернувшееся у нас кооперативное жилищное строительство не могут еще удовлетворить спрос населения в жилье. И в городе, и в сельской местности ведется индивидуальное строительство жилых домов. По сравнению с последним строительство коллективных домов имеет целый ряд экономических преимуществ (экономия средств, стройматериалов, земли, городских коммуникаций и др.), и не только экономических. Строительство и эксплуатация коллективного дома на основах товарищества развивает у людей чувство коллективизма и укрепляет отношения взаимопомощи в быту.

3. Природные условия приморской Эстонии благоприятны для развития дачного строительства на кооперативных началах. Население городов нуждается в летнем отдыхе, оно располагает и средствами, но в республике законодательно не полностью решены вопросы о дачно-строительной кооперации. Имеющиеся садоводческие кооперативы не исключают решения этих вопросов. Надлежало бы принять новый Примерный устав и поручить профсоюзным организациям развернуть работу.

4. Не решены у нас также правовые вопросы строительства и эксплуатации гаражей для автомобилей индивидуальных владельцев.

В РСФСР эти вопросы решены уже в 1960 г. учреждением соответствующих кооперативов. У нас эта форма, примерно в таком же виде, давно могла бы быть полностью применена к гаражам, строящимся на земельных участках, специально выделенных для этой цели городскими (поселковыми) Советами.

Более сложно положение с теми гаражами, которые построены и строятся на земельных участках при домах жилфонда местных Советов. В данное время их правовой режим неясен. Объект капитального типа построен на участке, который в бессрочное пользование не предоставлялся (и не может быть предоставлен), в то же время владелец платит налог со строения, с ним заключен договор страхования, его правомочия — пользование, владение и распоряжение, — ничем не ограничены. В судебной и нотариальной практике такие гаражи принято считать объектами права личной собственности.

Действующее законодательство, как известно, не предусматривает возведения гражданами строений капитального типа на

праве личной собственности без выделения собственнику земельного участка в бессрочное пользование.

Таким образом сложилось противоречащее закону положение, когда на земельном участке, отведенном под жилой дом, принадлежащий государству, возведены капитальные подсобные постройки, являющиеся собственностью граждан. Чем больше их возникает, тем труднее будет впоследствии разумно разрешить вопрос об их правовом режиме.²

Возможны разные варианты правового решения этого вопроса, как например, сдача возведенного гаража на баланс домоуправления с последующей компенсацией строителю расходов посредством длительного бесплатного пользования или же возрождение с необходимыми изменениями института права застройки на данные объекты и др.

5. До сих пор не урегулированы подзаконными актами некоторые вопросы жилищного права, в частности, вопрос о нормах и порядке предоставления дополнительной жилищной площади (ст. 320 ГК ЭССР).

6. Применение норм ГК ЭССР о праве совместной собственности членов колхозного двора во многих случаях чрезвычайно осложняется тем, что законодательно не определено правовое положение самого колхозного двора и его состава. Нет точных, зафиксированных в законе критериев как для определения понятия колхозного двора, так и состава его членов, а благодаря этому не может быть единообразия в судебной практике по разрешению многочисленных и часто очень сложных споров по поводу имущества колхозного двора.

Закон о колхозном дворе представляется целесообразным в виде закона союзной республики. Он должен максимально учитывать и сложившийся уклад сельской жизни, и природные особенности, и уровень развития сельскохозяйственного производства, и многое другое, что было бы трудно учитывать в союзном законе. Действующее законодательство не содержит препятствий к принятию закона о колхозном дворе союзной республикой. Эстония в качестве республики с передовым сельским хозяйством могла бы сделать начин.

III. В практике применения нового Кодекса выяснились его отдельные пробелы и неудачные нормы.

² С другой стороны, немало возражений вызывает возведение гаражей во дворе большого дома, на чем в данной статье нет возможности остановиться. Отметим лишь, что вопрос о выдаче разрешения для возведения конкретного гаража решается субъективным усмотрением соответствующих должностных лиц (правовых норм, регулирующих условия отвода, нет). Во многих случаях это делается без должного учета интересов других жителей данного дома, в ущерб детским площадкам при доме, озеленению двора и т. п.

1. Ст. 105 Основ установила, что авторское вознаграждение, выплачиваемое наследникам автора, не может превышать пятидесяти процентов вознаграждения, которое причиталось бы самому автору. Вопрос о необоснованности такого ограничения прав наследников ставился в юридической литературе³, а также указывалось, что союзные республики, конкретизируя вышеуказанную норму Основ, исказили ее прямое указание. Последнее имеет место также в законодательстве Эстонской ССР, почему и необходимо на этом вопросе остановиться.

Основы, ограничив наследование авторского вознаграждения 50% суммы, которая причиталась бы самому автору, предоставили союзным республикам право, в свою очередь, дифференцировать (не выходя за 50%) пределы выплаты авторского гонорара наследникам в зависимости от суммы вознаграждения.

Статья 500 ГК ЭССР (ч. 3) отнесла к ведению Совета Министров ЭССР установление таких пределов выплаты, точно воспроизведя при этом указание Основ на то, что за исходное при дифференциации должна быть принята сумма вознаграждения.

Вопреки прямому указанию Совет Министров ЭССР в своем постановлении «Об авторском гонораре за литературные произведения»,⁴ определил пределы выплаты авторского гонорара наследникам автора в зависимости не от суммы вознаграждения, а от вида произведения. Наследникам авторов художественной литературы выплачивается 50%, а наследникам авторов иной литературы (в том числе научной, политической и др.) — 20% от суммы гонорара, которая причиталась бы самому автору. Таким образом, в наименее благоприятном положении оказались наследники незначительных сумм. Подобное несоответствие закону должно быть устранено Советом Министров ЭССР.

Что касается существа вопроса об ограничении права наследования авторского вознаграждения, то нельзя не согласиться с Ю. К. Толстым. При установлении статьи 105 Основ (ст. 500 ГК ЭССР), очевидно, имелось в виду устранить возможность превращения авторского права в источник нетрудовых доходов для трудоспособных наследников автора, ведущих паразитический образ жизни. Такая цель, сама по себе, не может вызывать возражений, и по отношению к тунеядцам ограничение оправдано. Однако закон (и Основы, и Кодекс) сформулирован так, что он ограничил в праве наследования тысячи добропорядочных наследников наравне с тунеядцами, которых насчитываются единицы. Несправедливость закона выступает особенно резко в случаях, когда наследниками автора являются престарелые родители, супруг или несовершеннолетние дети.

³ Ю. К. Толстой, Гражданское право и принцип материальной заинтересованности, — «Правоведение», 1967, № 1, стр. 35—36.

⁴ СП ЭССР 1963, № 9, ст. 35.

Это говорит о необходимости пересмотра ст. 105 Основ.

2. Неудачными и по содержанию, и по форме оказались нормы Гражданского Кодекса ЭССР, направленные против сосредоточения в руках одного гражданина (его супруги и несовершеннолетних детей) жилых домов более одного. Возражение вызывает не сам принцип об ограничении, а его выражение в законе. В ст. 110 ГК ЭССР (106 РСФСР) в соответствии со ст. 25 Основ говорится, что в личной собственности гражданина, а также совместно проживающих супругов и их несовершеннолетних детей, не может находиться более одного жилого дома (или части его). Закон правильно исходит из того, что для удовлетворения потребности в жилье одной семьи обычно одного дома достаточно.

С учетом жизненных ситуаций ст. 111 ГК ЭССР делает из этого общего правила исключения, устанавливая, что если по основаниям, допускаемым законом, у гражданина (семьи из супругов и несовершеннолетних детей) окажется в собственности более одного дома, то один из них должен быть отчужден в течение одного года с момента приобретения права собственности на второй дом.

Часть I ст. 243 ГК ЭССР (238 ГК РСФСР), регулирующая куплю-продажу жилого дома, предписывает соблюдать при этом правила ст. 110 и гласит, что кроме случаев, предусмотренных ст. 111, от имени гражданина (совместно проживающих супругов и несовершеннолетних детей) дом не может продаваться чаще одного раза в три года.

На первый взгляд все ясно, но когда эти статьи стали применять на практике, то не сложилось их единого понимания. Поскольку ст. 111 ГК ЭССР, говоря о возможности приобретения второго дома по основаниям, допускаемым законом, не расшифровала, какие именно конкретные основания имеются в виду, сложились различные толкования.

Все согласны с тем, что в ст. 111 ГК ЭССР подразумевается приобретение дома по наследованию и в результате вступления в брак. Судебная и нотариальная практика РСФСР признала, что принятие второго дома в дар, с последующим отчуждением одного из домов в порядке ст. 107 ГК РСФСР (соответственно ст. 111 ГК ЭССР), законно.⁵ Согласие с этим выражено и в литературе.⁶ Можно ли так же толковать соответствующие нормы ГК ЭССР? Представляется, что да. Правда, высказываются и возражения, построенные на якобы имеющемся различии между ст. 257 (ч. 3) ГК РСФСР и ст. 260 (ч. 3) ГК ЭССР, регулирующими форму договора дарения жилого дома. Это различие

⁵ См. «Советская юстиция», 1966, № 10, стр. 9; п. 2. Постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 22. III. 1962 г.

⁶ Ю. К. Толстой, цит. ст., стр. 50.

усматривается в том, что указанная норма ГК ЭССР содержит отсылку к ст. 110 ГК ЭССР (ст. 106 ГК РСФСР), в которой говорится, что гражданин (семья из супругов и несовершеннолетних детей) не может иметь более одного дома, а в ст. 260 ГК РСФСР аналогичной ссылки нет. На самом деле нет разницы между вышеупомянутыми нормами кодексов двух республик, различны лишь приемы нормотехники.

Ст. 110 ГК ЭССР, как и ст. 106 ГК РСФСР, воспроизводит правило, установленное Основами (ч. 2 ст. 25). Это общее правило института права личной собственности, поэтому оно должно всегда учитываться при приобретении жилого дома посредством любой гражданско-правовой сделки, причем независимо от ссылки на нее или отсутствия таковой в специальной норме, регулирующей данную сделку. Взаимосвязанная со ст. 110, ст. 111 ГК ЭССР имеет аналогичный общий характер. Только поэтому она и учитывается при наследовании жилого дома, хотя в главе о наследственном праве на нее нет ссылки. Такое же основание имеется для ее применения при получении второго дома в дар.

Гораздо более сложным и спорным является вопрос о том, допустима ли покупка жилого дома при наличии у покупателя уже одного, при условии, что один из домов будет им отчужден в течение одного года (ст. 111 ГК ЭССР).

Практика Эстонской ССР придерживается мнения, что покупка жилого дома, до отчуждения уже имеющегося, не законна. Такое же мнение высказывалось в литературе.⁷ В научно-практическом комментарии ГК РСФСР⁸ высказана противоположная точка зрения.

Столь противоречивое толкование свидетельствует о неточности закона и необходимости его исправления. Но встает вопрос, какое же из двух противоположных толкований должно найти отражение в законе? На первый взгляд кажется, что правы те, кто за категорическое запрещение покупки дома при наличии уже одного. Это действительно более соответствует потребительскому характеру права личной собственности, пресекаются попытки спекуляции домами. Но это лишь одна сторона вопроса. Есть и другая, а именно: на практике этот закон обращается и против законных интересов безупречных советских граждан, не преследующих никакой цели наживы. Нередко покупка второго дома, до того как отчужден первый, вызывается необходимостью. Она бывает вызвана переездом в другую местность, увеличением семьи, ветхостью первого дома и т. п. Согласно предписаниям действующего ГК ЭССР, прежде чем

⁷ Ю. К. Толстой, цит. ст. стр. 50.

⁸ Научно-практический комментарий к ГК РСФСР. Под ред. проф. Е. А. Флейшиц, М., изд. «Юридическая литература», 1966, стр. 278—279.

купить новый, надо старый дом продать, но прежде чем продать имеющийся дом, собственнику надо из него выехать, заселенный дом никто не купит и даже в дар не примет, а сломать, хотя и ветхую, но единственную крышу над головой, невозможно. Куда же гражданину с семьей выехать из дома, если новый приобрести нельзя? Спрашивается, во имя чего гражданин должен быть поставлен в такие условия?

Говорят — во имя борьбы с обогащением, со спекуляцией. Однако, во-первых, законы против спекулянтов не должны ущемлять интересы множества честных граждан; во-вторых, правонарушитель, приобретающий дом в спекулятивных целях, не будет действовать открыто, а будет искать пути обхода закона вплоть до фиктивного брака и т. п., и, наконец, дом не лишнее платье и действительную потребность в нем или отсутствие таковой довольно несложно установить тому органу государства, которому это будет поручено.

Дела из практики судов и местных Советов свидетельствуют о неразумности категорического запрета приобретения второго дома при наличии уже одного.⁹

Следует ли из сказанного сделать вывод, что в ГК ЭССР надлежит внести поправку о разрешении покупки второго дома при наличии уже одного, с условием отчуждения первого в течение одного года (ст. 111 ГК ЭССР)? Можно ли согласиться с тем, что покупка второго дома является таким же законным основанием в смысле ст. 111 ГК ЭССР, как например, наследование? Если стать на такую точку зрения, то одновременно придется признать, что запрет продавать более как один дом в три года (ст. 243 ГК ЭССР) теряет всякое значение.

В силу прямого указания означенной статьи этот запрет не применяется к лицу, которое продает дома чаще, чем один раз в три года, если эти дома приобретены им на законном основании, указанном в ст. 111 ГК ЭССР. Если же покупка также будет признана одним из этих законных оснований, то это значит, что практически будет открыт свободный путь для покупки и перепродажи домов под «законным» прикрытием ст. 111 ГК ЭССР.

Не случайно суды и нотариальные органы в своей практике не пошли по этому пути несмотря на соответствующее толкование в Комментариях к ГК РСФСР.

Следовательно, как первое, так и второе толкование неприменимы. Выход из создавшегося положения представляется все же очень простым, а именно: ст. 243 ГК ЭССР надо дополнить нормой о том, что покупка второго дома до прекращения права

⁹ См. П. П. Касьяк, Осуществление и защита права личной собственности (по законодательству Эст. ССР). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Тарту, 1967, стр. 15—16.

собственности на уже имеющийся дом допускается с особого каждый раз разрешения исполкома районного (городского) Совета депутатов трудящихся, когда это необходимо для удовлетворения потребностей гражданина или его семьи в жилье. С последующим соблюдением им предписания ст. 111 ГК ЭССР об отчуждении первого дома в течение одного года. Такая оговорка содержится в ст. 226 ГК Украинской и в ст. 240 ГК Армянской ССР. Она необходима и во всех других кодексах.

3. ГК ЭССР не содержит нормы о том, что правило о прекращении личной собственности на жилой дом более одного не распространяется на принадлежащее гражданину на праве личной собственности второе строение, используемое собственником и членами его семьи для отдыха или лечения в курортной, дачной или сельской местности (для горожан) (см. ст. 105 ГК Грузинской ССР). В действительности такие дачи у граждан имеются и нет оснований признавать их незаконно приобретенными, если они не используются для извлечения нетрудового дохода. Но поскольку это так, то зачем умалчивать о них в законе?

4. «Мертвой» нормой закона оказалась ст. 16 ГК ЭССР об ограничении дееспособности граждан, злоупотребляющих алкогольными напитками или наркотическими веществами. Она ни разу не нашла применения в практике. Это и понятно. В соответствии с содержанием этой статьи можно ограничить гражданина лишь в распоряжении имуществом, но не зарплатой.

В ст. 16 ГК РСФСР этот пробел восполнен указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 августа 1966 г., где говорится, что «гражданин, ограниченный в дееспособности по ст. 16 ГК, может не только совершать сделки по распоряжению имуществом, но и получать заработную плату, пенсию или иные виды доходов и распоряжаться ими лишь с согласия попечителя». Такое дополнение следует внести и в ГК Эстонской ССР.

IV. Некоторые вопросы регулирования жилищных отношений и толкования отдельных норм жилищного права. После введения в действие ГК ЭССР обновлены многие подзаконные акты, регулирующие жилищные отношения. В декабре 1965 г. Верховный Суд республики обобщил практику применения норм нового гражданского Кодекса и дал руководящие указания, направленные к обеспечению единообразия практики. Однако, нормотворческий процесс в этой области еще не завершен, а также вызывает возражение толкование отдельных норм в практике. Коснусь ниже некоторых из этих вопросов.

1. Действующее постановление Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по гражданским жилищным делам» было принято 25 марта 1964 г., когда большая часть республиканских гражданских кодексов лишь вырабатывалась. Однако,

после принятия союзными республиками новых гражданских кодексов коррективы в это Постановление не вносились, хотя отдельные положения в этом нуждаются. Прежде всего, это относится к п. 8 этого Постановления (разъяснение к ч. II ст. 59 Основ). Напомним, что в ст. 59 Основ точно записано, что изъятие у нанимателя излишней изолированной комнаты допускается только в том случае, когда наниматель сам не заселит ее в течение 3-х месяцев после письменного предупреждения об этом. Следовательно, если наниматель сам заселил комнату еще до получения предупреждения или в течение 3-х месяцев после этого, то она не может быть у него изъята.¹⁰

В то же время Пленум Верховного Суда в 8-ом пункте разъясняет, что в доме местного Совета лицо, вселенное нанимателем жилого помещения в излишнюю изолированную комнату, приобретает самостоятельное право на эту комнату во всех случаях, независимо от того, когда он вселен туда: до или после вручения нанимателю предупреждения жилоргана, в случае же отказа выдать ему ордер, это лицо может обратиться с иском в суд. Вызывает большое сомнение соответствие этого разъяснения изложенному выше точному смыслу ст. 59 Основ. Согласно разъяснению Верховного Суда, вполне законна выдача самостоятельного ордера на комнату при условиях, где изъятие этой комнаты Основами не допускается (т. е. в случае, где наниматель сам заселил излишнюю изолированную комнату еще до вручения ему об этом предупреждения или же до истечения трех месяцев после его вручения).

Спрашивается, в чем заключается разница между изъятием комнаты и выдачей самостоятельного ордера на нее лицу, который туда вселен самим нанимателем? По существу эти действия почти равнозначны. Вся разница заключается лишь в том, что в последнем случае наниматель, лишаящийся с выдачей этого ордера права на комнату, выбирает себе первого соседа. Однако, право выбора соседа, которое иногда превозносится как некое благо, мало чего стоит в действительности, ибо ничто не мешает этому, выбранному нанимателем соседу на следующий же день после получения ордера обменять комнату с другими лицами. Исходя из сказанного, и думается, что п. 8 Постановления Пленума выходит за пределы смысла закона.

Данное разъяснение Пленума, кроме того, не учитывает, что частью четвертой ст. 59 Основ союзным республикам предоставлено право не ограничиваться положениями Основ, а устанавливать также «... иные случаи, когда не допускается изъятие излишней изолированной комнаты».

¹⁰ Э. Я. Лаасик, О некоторых проблемах найма жилого помещения по Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Уч. зап. ТГУ, вып. 126, Тарту, 1962, стр. 62—65.

Эстонская ССР воспользовалась означенным правом и значительно ограничила возможности изъятия изолированной излишней комнаты. Согласно ст.ст. 320—321 ГК ЭССР, в случае если у нанимателя жилого помещения в доме жилищного фонда местного Совета образовался излишек жилой площади в виде отдельной изолированной комнаты, то наниматель может по своему усмотрению или заселить ее, заключив с вселившимся лицом договор поднайма (у поднанимателя самостоятельное право на эту комнату, разумеется, не возникает и ордер ему не выдается), или, выбрав соседа, отказаться от права на излишнюю комнату и в таком случае вселенное лицо может получить ордер на свое имя. Наниматель вправе выбрать тот или другой из вышеуказанных путей как до вручения ему письменного предупреждения жилорганом, так и в течение трех месяцев после этого.¹¹

Только в том случае, когда по истечении трех месяцев со дня вручения предупреждения комната не будет заселена, она изымается (ст. 320).

Устанавливая такой порядок, законодатель исходил из поставленной перед государством задачи — обеспечения каждой семьи отдельной квартирой. Соответственно этой задаче производится планировка квартир в новых домах и перестройка их в старых. Исходя из этой же задачи, исполнительные комитеты местных Советов республики считают нецелесообразным дальнейшее превращение отдельных квартир в общие путем выдачи ордера лицам, поселившимся в комнатах, которые в силу каких-то обстоятельств оказались у нанимателей временно излишними. Что это так, об этом свидетельствует и факт отсутствия в судах исков, предъявляемых жилищными органами местных Советов об изъятии излишних изолированных комнат.

Свободные комнаты, как правило, не пустуют, а заселяются поднанимателями. Таким путем находят себе жилье лица, со-

¹¹ Такой порядок действовал в Эстонской ССР и ранее. Если договор поднайма заключался в письменной форме и один экземпляр этого договора представлялся домоуправлению, то излишняя жилая площадь нанимателя в части, предоставляемой поднанимателю, считалась заселенной и вопрос о выдаче ордера и изъятия излишков не возникал (см. Постановление СМ ЭССР от 11 июля 1949 г. № 500 и изданная на его основе Инструкция Министерства коммунального хозяйства ЭССР от 9. VIII. 49 г. № 102, «Сборник жилищного законодательства», Таллин, 1960 г., стр. 235). С 1965 г. этот порядок ясно зафиксирован в ст. ст. 320—321 ГК ЭССР. Соответственно этому и сложилась административная и судебная практика. Верховный суд ЭССР и народные суды на основании ст. 321 ГК ЭССР последовательно отказывают в иске поднанимателям о признании за ними самостоятельного права на комнату, в которую они вселены нанимателем по договору поднайма (см. гражданское дело нарсуда Центрального района г. Таллина № 161/II 66 и др.). Поэтому ошибочно мнение Ю. К. Толстого о том, что ГК ЭССР в этом вопросе занимает ту же позицию, что и ГК всех остальных республик. (Ю. К. Толстой, Советское жилищное право, изд. ЛГУ, 1967, стр. 84).

стоящие на очереди для получения жилья, строящие себе дом или квартиру в кооперативном доме, учащиеся и др. Поскольку сдача жилых помещений в поднаем происходит на условиях, установленных законом (§ 325, 326 ГК ЭССР), это не противоречит общественным интересам. На случай злоупотребления правом предусмотрена ответственность ст. 154 УК ЭССР, но подобных преступлений в республике не наблюдается.

2. В городах и рабочих поселках Эстонии, не говоря о сельской местности, имеет еще достаточно большое значение индивидуальный жилищный фонд. В условиях трудностей с жильем правовое регулирование жилищных отношений в домах, принадлежащих гражданам на правах личной собственности, должно бы, пресекая всякие стремления к наживе, в то же время охранять законные интересы собственника и максимально способствовать рациональному заселению жилых помещений в этих домах.

Эти задачи не всегда учитываются при установлении и применении отдельных норм права. Так, например, давно подсчитано, что в наших городах и рабочих поселках одни только эксплуатационные расходы (не считая амортизационных) на собственный дом составляют в среднем не менее 30 коп. на один квадратный метр жилой площади в месяц. Между тем, квартирная плата в этих домах установлена 16 коп. с квадратного метра. Таким образом, собственник, сдавая квартиру в наем по законной цене, действует в ущерб себе. Действовать в ущерб своим интересам не свойственно, нарушать же закон большинство собственников не хочет, а поэтому они предпочитают не сдавать в наем свободные жилые помещения в своих домах.

Сдача в наем свободных жилых помещений в домах личных собственников сдерживается и тем, что при возникновении потребности в помещении собственнику бывает очень трудно освободиться от нанимателя.

После введения в действие Основ стала получать некоторое распространение сдача жилых помещений в наем по письменным договорам сроком до одного года (ст. 333 ГК ЭССР), но это лишь до тех пор, пока Пленум Верховного Суда СССР в указанном выше Постановлении (п. 16) не разъяснил судам, что при возобновлении такого договора на новый срок, если сроки этих договоров вместе превышают 1 год, выселение нанимателя возможно лишь на общих основаниях. После этого жилье сдают в лучшем случае на один год. Собственник и не прочь бы продлить договор на новый срок, но не решается лишиться тех гарантий, которые предоставляет ему краткосрочный договор. Чтобы не менять нанимателя, иногда краткосрочный договор прерывается фиктивно, а затем заключается новый.

Нужно ли это и этот ли результат имелся в виду при введении соответствующей нормы ст. 58 Основ?

В законе вообще нет норм, регулирующих порядок расторжения договора найма жилого помещения в доме личного собственника, заключенного на неопределенный срок. Не предусмотрена и возможность досрочного расторжения договора найма в тех исключительных случаях, когда это продиктовано жизненной необходимостью. Пленум Верховного Суда СССР и Пленум Верховного суда ЭССР, исходя из такой необходимости, дали соответствующие положительные разъяснения по этим вопросам в своих Постановлениях. Это свидетельствует о необходимости таких норм, ибо Постановления Пленумов судов не должны служить восполнению пробелов закона, надо исправлять сам закон.

Указанные выше и иные недостатки правового регулирования не только не содействуют, но и тормозят максимальное использование для заселения свободных жилых помещений в домах личных собственников. В практике применения норм закона о личной собственности у отдельных работников проявляется еще иногда неправильный взгляд на личную собственность граждан как на некий, предназначенный к ликвидации, суррогат частной собственности. Такие работники однобоко подходят к правовому регулированию и применению норм права. Они обеспокоены лишь тем, чтобы личный собственник не нажился и как бы ни один жилец, ни при каких условиях, из этих домов не был выселен. Такое беспокойство должно проявляться, так как еще встречаются среди домовладельцев любители получать нетрудовые доходы. Их стремления к наживе пресекать надо, но нельзя подходить с такой же меркой к массе честных людей — колхозников, рабочих и служащих, которые приобрели жилые дома на свои трудовые сбережения для своей семьи, и которые, сдавая в наем освободившиеся у них жилые помещения, не преследуют цели наживы. Эта сторона вопроса не менее важна и ее нельзя игнорировать.

Все вышеизложенное не претендует на некий исчерпывающий анализ результатов применения нового ГК ЭССР, а имеет лишь целью привлечь внимание юристов республики к более интенсивному участию в работе по дальнейшему совершенствованию нашего гражданского законодательства и практики его применения.

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПОСТАВКУ ПРОДУКЦИИ

Доц. З. Г. Крылова

Иркутский гос. университет

Регулирование экономики производства, устранение излишних затрат и потерь помогает укреплению хозяйственного расчета. Предупреждение указанных непроизводительных затрат и потерь при поставках продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления достигается с помощью различных экономических и правовых средств. Большое значение приобретают меры гражданско-правового воздействия, предотвращающие условия для неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства поставки.

Изучение эффективности применения норм действующего права, разработка наиболее целесообразных мер совершенствования гражданского законодательства является насущной задачей науки советского гражданского права.

В юридической литературе уделяется много внимания мерам, обеспечивающим реальное исполнение обязательства, как необходимое условие надлежащего исполнения обязательств между социалистическими организациями.

И тем не менее, практика показывает, что при исполнении обязательства поставки требование реального исполнения не всегда соблюдается. Санкции, предусмотренные законом, не действуют на неисправного должника, правила о необходимости исполнить обязательства в натуре не всегда эффективны.

I

В юридической науке существует мнение, что принцип реального исполнения находит свое выражение в нормах, устанавливающих, что уплата неустойки (штрафа, пени) за просрочку или иное ненадлежащее исполнение обязательства и возмещение

убытков, причиненных ненадлежащим исполнением, не освобождает должника от исполнения обязательства в натуре¹.

Упомянутое правило содержится в ст. 36 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик, в ст. 191, 211 ГК РСФСР и в соответствующих статьях гражданских кодексов других союзных республик.

Представляется, что упомянутое правило еще не полностью отражает требование реального исполнения договора.

М. М. Агарков еще в 1940 г. писал: «Для всех остальных случаев ст. 117 ГК в качестве санкции указывает лишь обязанность должника возместить кредитору причиненные неисполнением убытки. De lege ferenda можно пожелать, чтобы наши гражданские законы пошли несколько дальше и прямо признали, как общее правило, право кредитора требовать от должника реального исполнения (исполнения в натуре) и обязанность возмещения убытков лишь в случае невозможности исполнения, за которую должник отвечает».²

О. Э. Лейст указывает, что в неосвобождении должника от выполнения обязательства после уплаты денежных санкций есть существенный элемент принципа реального исполнения.³

Такое определение является более правильным, т. к. существенный элемент принципа это еще не есть законченное выражение принципа. А в ст. 36 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик и в соответствующих статьях гражданских кодексов содержится лишь одно из правил, выражающих принцип реального исполнения.

Применительно к договору поставки (да и в отношении других договоров) сводить принцип реального исполнения к упомянутому правилу нельзя. Принцип реального исполнения выражается и в иных правилах гражданского кодекса РСФСР, положений о поставках.

Прежде всего он заключается в том, что обязательство поставки (как правило) продолжает действовать до тех пор, пока не произведено его реальное исполнение. Допустим, поставщик просрочил исполнение или недопоставил часть продукции; он несомненно понесет за это установленное наказание в виде штрафа. Но наряду с этим законодательство требует, чтобы по-

¹ Р. О. Халфина. Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве, М., 1963, стр. 212; О. С. Иоффе. Советское гражданское право, Л., 1958, стр. 411; В. Ф. Яковлева. Реальное исполнение обязательств одно из необходимых условий выполнения народно-хозяйственного плана, Уч. зап. Ленинградского юридического института, Л., 1954, вып. 4, стр. 75; С. В. Занковская. Исполнение обязательств, гл. XXI учебника Советское гражданское право, 1965, ч. 1, стр. 486 и др.

² М. М. Агарков. Обязательство по советскому гражданскому праву. Юриздат, М., 1940, стр. 46—47.

³ О. Э. Лейст. Санкции в советском праве, М., 1962, стр. 194.

ставщик восполнил недопоставленную в определенный частный срок исполнения продукцию и произвел ее поставку в следующий частный срок исполнения (ст. 45 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик и ст. 259 ГК РСФСР). При этом недопоставленное в срок количество продукции прибавляется к количеству, подлежащему поставке в следующий частный срок исполнения (См. п. 24 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения и п. 23 Положения о поставках товаров народного потребления)⁴.

Некоторые Особые условия поставки добавляют к этому правилу дополнительное требование: восполнить недопоставленное количество продукции не в следующий частный срок исполнения, а в срок, более удобный с точки зрения хозяйственной целесообразности. Например, Особые условия поставки пушно-мехового сырья и каракуля устанавливают, что недопоставленная в I квартале продукция зимних видов должна быть восполнена в IV квартале⁵. Порядок восполнения поставки может быть определен и соглашением сторон.

Таким образом, объем обязательства по поставке в каждом сдаточном периоде определяется, исходя из нормы сдачи, установленной на текущий период, и недопоставки прошлого периода, если она имела место. Из этого расчета взимается и штраф за неисполнение каких-либо условий поставки в новый срок исполнения.

Госарбитраж при Совете Министров СССР считает, что если Особыми условиями поставки не предусмотрен иной порядок, то поставленная в сдаточном периоде продукции засчитывается, в первую очередь, в счет плана поставки текущего периода. Продукция, поставленная сверх плана текущего месяца, подлежит зачету в счет восполнения недопоставки предыдущего сдаточного периода.⁶

⁴ Так, Омский нефтеперерабатывающий завод недопоставил своему покупателю во втором квартале несколько десятков тонн газойля, за что с него была взыскана неустойка. Недогруз им не был восполнен в третьем квартале. Поставщик оспаривал решение Госарбитража, ссылаясь на § 31 Особых условий поставки нефтепродуктов, запрещающий суммирование внутримесячных (подекадных) недогрузов. Однако, арбитраж разъяснил, что это правило не исключает права покупателя суммировать квартальные недогрузки в соответствии с п. 24 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения. Дело № 256/10 за 1965 г. Госарбитража при Совете Министров РСФСР, — «Советская юстиция», 1965, № 16, стр. 32.

⁵ Особые условия поставки пушно-мехового сырья и каракуля, утвержденные постановлением Государственного арбитража при Совете Министров СССР от 2 марта 1960 г. № ОУ-36; Положения о поставках. Инструкция о порядке приемки по количеству и качеству. Особые условия поставки, Госюриздат, 1961, стр. 318.

⁶ См. Комментарий к Положениям о поставках продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления, М., Госюриздат, 1962, стр. 73.

Все указанные правила призваны стимулировать реальное использование поставки, когда поставщик нарушает условия о поставке продукции или товаров в установленный срок.

Столь же четко в Положениях о поставках проводится принцип реального исполнения и в тех случаях, когда нарушаются условия о качестве или о комплектности поставляемой продукции. В п. 63 Положения о поставках продукции и п. 64 Положения о поставках товаров предусматривается, что продукция ненадлежащего качества, а также некомплектная, не принятая покупателем, в счет исполнения обязательства по договору поставки не засчитывается и, если покупатель не отказался от ее замены, подлежит замене доброкачественной и комплектной в очередной частный срок поставки. (К сожалению, это правило не получило развития ни в ст. 47 Основ, ни в ст. ст. 260, 261 ГК РСФСР).

Представляется, что именно в приведенных выше нормах и находит выражение принцип реального исполнения поставки.

Что же касается п. 80 Положения о поставках продукции и п. 81 Положения о поставках товаров, где содержится правило, повторенное в ст. 36 Основ гражданского законодательства и в ст. ст. 191 и 211 ГК РСФСР, то его надо рассматривать как следствие, как заключительный этап действия ранее перечисленных норм, регулирующих реальное исполнение договора поставки. Эта норма выступает как напоминание о необходимости реального исполнения, как предупреждение должнику о том, что штраф не освободит его от обязанности восполнить недогруз, заменить недоброкачественную или некомплектную продукцию доброкачественной или комплектной, как мера обеспечения обязательств, и эта обязанность существует независимо от выплаты штрафов или убытков.

Но само по себе это правило еще недостаточно эффективно. Для того, чтобы добиться повсеместного исполнения обязательства в натуре, следует более детально урегулировать обязанности поставщика по восполнению недопоставленной продукции или замене продукции ненадлежащего качества в Особых условиях поставки отдельных видов продукции. Эти правила могут сыграть большую роль в деле устранения помех в надлежащем исполнении обязательства поставки.

Наряду с указанными мерами было бы целесообразно установить дифференцированный размер штрафа за просрочку в поставке в зависимости от длительности просрочки. Вместе с тем было бы правильно установить возможность арбитражу снижать размер штрафа при быстрой ликвидации нарушений обязательства реальным исполнением договора поставки.

Государственный арбитраж при рассмотрении имущественных споров должен выяснять причины неисполнения обязатель-

ства поставки в натуре. В случае повторного или систематического неисполнения обязательства в натуре отдельными предприятиями, обнаружив неблагополучие на предприятии, арбитраж должен ставить вопрос о принуждении к реальному исполнению.

Наука гражданского процесса должна помочь в выборе средств воздействия на неисправного должника: представляет интерес изучение исков покупателей о принуждении к реальному исполнению, исков, заявленных по инициативе государственного арбитража.

На наш взгляд, арбитраж и третейский суд при рассмотрении имущественных споров должны более активно воздействовать на предприятия, не исполняющие своих обязательств. На практике же оказывается иное положение. Рассматривая иски о недопоставке, арбитраж и третейский суд взыскивают санкции, предоставляя сторонам исполнить или не исполнить обязательство в натуре. Во многих случаях арбитражи отказывают в исках о взыскании санкций, не усматривая вины стороны, не исполнившей обязательство, но никто при этом не поднимает вопроса о том, что само обязательство должно быть исполнено, хотя из материалов дела очевидно, что стороны не изъявляют намерения производить исполнение.

При просрочке в поставке продукции, ввиду невыставления аккредитива покупателем, последний не освобождается от обязанности приемки и оплаты продукции, но в то же время он не утрачивает и права требования реального исполнения договора поставки.⁷

В практике арбитражных органов требование реального исполнения договора поставки в особенности по искам, связанным с поставкой товаров ненадлежащего качества, заявляется чрезвычайно редко. Иски о взыскании санкций и убытков за недогруз или поставку товаров ненадлежащего качества рассматриваются арбитражем без возбуждения требования о замене продукции ненадлежащего качества, о восполнении недогруза. Органы арбитража по собственной инициативе почти не возбуждают подобных требований при рассмотрении имущественных споров⁸. Единственная категория дел, по которой арбитраж при-

⁷ Так, по ряду споров с Ангарской швейной фабрикой выяснилось, что ее поставщики не произвели исполнения ввиду невыставления покупателем аккредитива. Арбитраж справедливо отказал во взыскании штрафа за просрочку поставки тканей, поскольку поставщик просрочил поставку не по своей вине. В то же время при рассмотрении дела выяснилось, что фабрика не может рассчитывать на получение такой ткани. И то, что обязательство в натуре не может быть исполнено, было оставлено арбитражем без внимания (из дел Госарбитража при Иркутском облисполкоме, 1964 г.).

⁸ Так, например, при выгрузке мяса была обнаружена недостача сверх норм естественной убыли в количестве 95 кг и порча части мясoproдукции. Взыскивается сумма стоимости недостачи и штраф в размере 20% за поставку

суждает стороны к реальному исполнению — это иски о возврате тары.

Это объясняется, по-видимому, тем, что взыскание санкций за недопоставку или непоставку не прекращает (как правило) обязательства по договору, и поставщик впоследствии имеет возможность добровольно восполнить недопоставленное.

Говоря о причинах сравнительно редкого применения в арбитражной практике принципа реального исполнения, Ф. И. Гавзе ссылается на моральный фактор — укоренившееся у наших хозяйственников сознание огромного не только хозяйственного, но и политического значения реального исполнения договорных обязательств⁹. По его мнению, большую роль играют строгие нормы нашего законодательства, которые безоговорочно требуют реального исполнения договорных обязательств, а также меры внеарбитражного воздействия.

В юридической литературе распространено мнение о том, что само по себе предоставление лицам субъективных прав и возложение на лиц юридических обязанностей в большинстве случаев является достаточным основанием для того, чтобы вызвать к жизни требуемое поведение. Следовательно, возможность государственного принуждения реально в данных отношениях не присутствует. Лица действуют определенным образом потому, что они вправе или обязаны поступать именно так, а не иначе. Обеспечительным средством, придающим юридический характер этим путям воздействия права на общественные отношения, является сила юридической культуры.¹⁰

Эти соображения полностью относятся к обязанности сторон в договоре поставки производить исполнение в натуре, как это предусмотрено законом или договором.

В то же время, нельзя не заметить, что на практике поставщик признает себя обязанным уплачивать штрафы и возмещать причиненные просрочкой поставки убытки, но так и не производит реального исполнения (что, по-видимому, следует объяснить слабостью его юридической культуры).

Не совсем четкую позицию занимает в этом вопросе и арбитраж. Вот как истолкован принцип реального исполнения в одном

некачественного мяса. В сборнике Инструктивных указаний Госарбитража при Совете Министров СССР дается подробный анализ порчи и утраты мясопродуктов, выясняется, кто должен выступать надлежащим ответчиком по данному делу, но о реальном исполнении обязательства, т. е. о восполнении поставки, вопрос даже не поднимается. См. дело № 8/3—1960 г. Госарбитраж при Совете Министров СССР, см. Сборник инструктивных указаний Госарбитража при Совете Министров СССР, вып. 14, Госюриздат, 1960, стр. 35—41.

⁹ Ф. И. Гавзе. Принцип реального исполнения договорных обязательств в советском гражданском праве и практика его применения, Уч. зап. Белорусского ГУ, вып. 25, Минск, 1955, стр. 94—95.

¹⁰ См. С. С. Алексеев. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве, М., 1966, стр. 22.

из Инструктивных писем Госарбитража при Совете Министров СССР: «Исходить из того, что в соответствии со ст. 36 Основ гражданского законодательства возмещение стоимости недостающей либо испорченной продукции не освобождает поставщика от исполнения обязательства в натуре, т. е. от поставки соответствующего количества продукции в установленный срок поставки». Как будто бы правильно. Но затем неожиданный вывод: «Следовательно, покупатель вправе требовать от поставщика уплаты неустойки за недопоставку, образовавшуюся в результате недростачи и порчи продукции»¹¹. Получается, что вместо того, чтобы настаивать на необходимости реального исполнения, покупатель может требовать увеличения санкций.

Необходимо учесть, что санкции, предусмотренные законом за неисполнение поставки в натуре, часто не действуют на неисправного должника, пока арбитраж или третейский суд по заявлению заинтересованной стороны или по собственной инициативе не возбуждает вопроса о необходимости реального исполнения обязательства в тех случаях, когда имеется основание предполагать, что сторона не намерена исполнить обязательство в натуре.

Нередко арбитражу бывает достаточно при рассмотрении дела обратить внимание на неисполнение обязательства в натуре, потребовать от неисправной стороны или обоих участников договора объяснений по поводу систематического неисполнения обязательства поставки продукции в натуре для того, чтобы были приняты соответствующие меры для реального исполнения обязательства.

Было бы целесообразно дополнить действующее законодательство правилами о том, чтобы арбитраж или третейский суд при рассмотрении имущественных споров выясняли причины неисполнения поставки в натуре¹², выносили бы решения о при-

¹¹ См. Инструктивное письмо Госарбитража при Совете Министров СССР от 14 ноября 1963 г. № И-1-55. Инструктивные указания Государственного арбитража при Совете Министров СССР, М., 1964, стр. 152.

¹² В связи со сказанным представляют интерес соображения С. Г. Дробязко по поводу воздействия закона на исполнение планового задания. «Представляется, — пишет он, — что было бы гораздо лучше: а) проанализировать и показать основные причины невыполнения плана; б) выявить конкретных виновников и применить к ним меры воздействия; в) конкретно указать (или рекомендовать), что надо сделать, чтобы выполнить плановые задания, предусмотреть меры помощи (где это необходимо); г) внести предложения по совершенствованию плановых заданий в будущем (для плановых органов).» См. С. Г. Дробязко. Условия эффективного воздействия законодательства на создание материально-технической базы коммунизма, в сб.: Право и коммунизм, изд., «Юридическая литература», М., 1965, стр. 60.

Все эти меры можно бы с успехом использовать не только при констатации неисполнения планового задания, но и тогда, когда арбитраж сталкивается с нарушением требований реального исполнения обязательства поставки.

нуждении к исполнению в натуре. К сожалению, на практике решения о принуждении к исполнению в натуре, приказы арбитража на изъятие продукции трудноисполнимы¹³. Но это не значит, что нельзя выработать средств, обеспечивающих исполнение подобных решений¹⁴.

Арбитраж должен шире использовать методы профилактической работы, направляя сообщения о выявленных нарушениях¹⁵ в соответствующие организации, в печать, в органы народного контроля, возбуждая дела по собственной инициативе¹⁶.

При исполнении договора поставки необходимо обеспечить сохранность социалистической собственности, в частности, продукции, перевозимой средствами транспорта. Инструкции о порядке приемки продукции регулируют обязанности поставщика-грузоотправителя, но несколько общо, а потому не имеют достаточной эффективности. Большие убытки возникают у организаций в связи с недоброкачественной упаковкой, затариванием перевозимых грузов, нарушениями правил их погрузки, невнимательным отношением к особенностям перевозки отдельных видов продукции.

Законодательство должно больше уделять внимания регулированию обязанностей поставщика при отгрузке продукции покупателю. Было бы полезно разработать специальную инструкцию об отгрузке продукции или предусмотреть в Особых усло-

¹³ Побуждение к реальному исполнению договора поставки представляется затруднительным, когда речь идет о мерах, обеспечивающих принудительное исполнение решений об изъятии продукции при недопоставке. Арбитражная практика нуждается в установлении более действенного порядка исполнения приказов Госарбитража в этих случаях. См. Г. Шапкина, М. Фалькович. Рецензия на кн.: Н. И. Краснов. Реальное исполнение договорных обязательств. — «Советская юстиция», 1960, № 11, стр. 23.

¹⁴ Перед наукой гражданского процесса стоит задача выработать такие правила исполнительного процесса, которые были бы в состоянии обеспечить реальное исполнение договора поставки.

¹⁵ Так, в частности Инструктивным письмом Госарбитража при Совете Министров СССР от 14 ноября 1963 г. № И-1-55 предусмотрено: «Если арбитраж устанавливает, что неполученная истцом продукция фактически отправителем (поставщиком) отгружена не была, ставить перед руководителем предприятия (организации) вопрос об оприходовании этой продукции в установленном порядке и внесении необходимых уточнений в отчетные данные о количестве отгруженной продукции. Такие сообщения должны быть взяты на особый контроль и, если на них удовлетворительный ответ не поступит, сообщать об этом вышестоящим органам и органам партийно-государственного контроля». Инструктивные указания Государственного арбитража при Совете Министров СССР, М., 1964, стр. 152.

¹⁶ Представляет интерес опыт государственного арбитража при Московском облисполкоме предъявления «инициативных» исков. См. Г. Л. Родченко. Возбуждение дел по инициативе органов Госарбитража. — «Советское государство и право», 1965, № 10, стр. 91.

¹⁷ См. Б. М. Рябинский. Об основах транспортных правоотношений, Уч. зап. Дальневосточного ГУ, вып. VI, 1962, Владивосток, стр. 179.

виях поставки отдельных видов продукции особенности упаковки, отгрузки соответствующих видов продукции.

В указанных нормативных актах должны регламентироваться следующие обязанности поставщика-грузоотправителя:

1. Обязанность отгрузить продукцию.

В момент сдачи груза к перевозке обязанности поставщика по договору поставки тесно соприкасаются с обязанностями грузоотправителя (чаще всего тоже поставщика) по договору перевозки.

Б. М. Рябинский, возражая против того, чтобы к обязанностям грузоотправителя были отнесены такие обязанности, как предъявление груза к перевозке в надлежащей таре, предоставление за свой счет необходимых для погрузки креплений, перевозки и выгрузки различных вспомогательных приспособлений и материалов, считает, что эти обязанности вытекают не из договора перевозки, а из закона¹⁷. На самом деле это договор поставки возлагает на поставщика ряд специфических, в зависимости от рода груза и способа перевозки, обязательств по предъявлению продукции к перевозке в состоянии, пригодном для дальнейшей ее транспортировки и отвечающем требованиям, предъявляемым транспортными организациями для доставки груза в сохранности покупателю.

Чаще всего поставщик и грузоотправитель совпадают в одном лице, но грузоотправителем может быть не только поставщик, но и комиссионер, и экспедитор и др. организации. Как грузоотправители они должны предъявить груз к перевозке в исправной таре и в состоянии, пригодном для транспортировки. Но ведь именно поставщик, изготавливающий или заготавливающий продукцию независимо от того, станет ли он впоследствии грузоотправителем или сдаст продукцию на своем складе одногородному покупателю, как раз и обязан позаботиться об упаковке груза, затаривании, сортировке, приготовлении продукции к перевозке средствами покупателя или перевозчика. А если впоследствии он станет грузоотправителем, то его обязанности еще более расширятся в связи с требованиями нового контрагента по договору перевозки — транспортной организации. Он станет выполнять свои обязанности и перед покупателем как поставщик, и перед перевозчиком как грузоотправитель.

Характерно, что в Инструкции о порядке приемки продукции и товаров по количеству поставщик в п. 2 называется «предприятие-отправитель», ему вменяется в обязанность упаковка, затаривание, маркировка, опломбирование грузов и т. п.

В п. 2 Инструкции о порядке приемки продукции и товаров по качеству поставщик называется «предприятие-изготовитель», оно обязано обеспечить строгое соблюдение правил упаковки

и пр., а также отгрузку продукции, соответствующей по качеству и комплектности подлежащим требованиям.

Разумеется, что обязанность поставщика по отгрузке продукции и обязанности грузоотправителя имеют общую цель — обеспечить сохранность доставки продукции к месту назначения.

2. Обязанность уплатить провозную плату, стоимость погрузки.

Поставщик обязан не только отгрузить продукцию, но и оплатить стоимость перевозки и погрузки (если это предусмотрено прейскурантом).

Расходы, связанные с погрузкой, распределяются в соответствии с прейскурантом цен на продукцию¹⁸.

Иногда в практике возникают разногласия по поводу распределения расходов на оборудование перевозочных средств, т. е. на оборудование креплений, приспособлений в вагонах, на баржах и т. д. Поставщики требуют возмещения затрат на оборудование, покупатели, напротив, считают, что эти расходы включаются в стоимость готовой продукции. Госарбитраж не всегда последователен в разрешении таких споров¹⁹.

¹⁸ Между поставщиками хлебопродуктов и их покупателями возникали споры о том, на кого следует относить расходы по погрузке продукции на автотранспорт. Госарбитраж при Ленинградском облисполкоме, рассматривая спор между Ленинградской макаронной фабрикой и Ленинградским управлением хлебопродуктов, вынес решение о том, что погрузка хлебопродуктов на автотранспорт производится силами и средствами поставщика. Главный арбитр Госарбитража при Совете Министров РСФСР, рассмотрев в порядке надзора жалобу Ленинградского областного управления хлебопродуктов на это решение, указал, что в соответствии с новыми прейскурантами, введенными в действие с 1961 г., цены на продукцию мукомольно-крупяных предприятий установлены франко-склад поставщика (при отпуске на месте). В связи с этим погрузка продукции на транспорт должна производиться силами и средствами поставщика, но за счет покупателя. — «Советская юстиция», 1961, № 17, стр. 32.

¹⁹ Так, по преддоговорному спору между Псковским облпотребсоюзом и Новгородским винно-водочным заводом выяснилось, что поставщик использует специальное оборудование при отгрузке винно-водочных изделий. Покупатель доказывал, что все расходы по погрузке поставщик должен принять на себя, поставщик же указывал, что цена винно-водочных изделий установлена франко-станция назначения, поэтому расходы по погрузке входят в цену продукции. Госарбитраж принял редакцию завода-поставщика, обязав покупателя оплачивать расходы по оборудованию вагона, учитывая, что оборудование вагона в стоимость продукции не входит, а само оборудование при доставке продукции переходит в собственность покупателя, поэтому его стоимость покупатель должен оплачивать поставщику (письмо главного арбитра Госарбитража при Совете Министров РСФСР от 31 мая 1961 г. — «Советская юстиция», 1961, № 16, стр. 32). Напротив, по другому спору Госарбитраж указал, что стоимость оборудования вагонов и контейнеров, а также стоимость пиломатериалов, используемых поставщиком для крепления телевизоров при их отгрузке, получатели телевизоров оплачивать не должны. Госарбитраж обосновал свое решение тем, что в прейскурантную цену теле-

Было бы целесообразно решать вопрос о распределении расходов по оборудованию в зависимости от того, насколько это оборудование способствует сохранности продукции в пути и именно это обстоятельство учитывать при определении прейскурантной цены.

3. Обязанность уведомления покупателя об отправке ему груза.

Поставщик должен снабдить груз соответствующим сопроводительным товарным документом для уведомления покупателя о количестве, роде и пр. показателях передаваемой продукции.

Товарный документ должен следовать вместе с грузом для того, чтобы, принимая груз, покупатель был уверен в том, что грузоотправитель выполнил свою обязанность надлежащим образом.

В Положениях о поставках и Особых условиях предусматривается обязанность поставщика при отгрузке продукции известить об этом покупателя, обеспечив тем самым получение продукции покупателем. Поставщик направляет получателю продукции платежные документы, копии счетов на отгруженную продукцию (ст. 32 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения и ст. 28 Положения о поставках товаров народного потребления).

Так, например, в п. 6 Особых условий поставки молочной и маргариновой продукции предусматривается обязанность поставщика в день отгрузки извещать покупателя о каждой отгруженной партии молочных товаров.²⁰

По нашему мнению, отсылка по почте копии спецификации отгруженной продукции могла бы своевременно известить покупателя о том, какая именно продукция и когда ему отгружена.

В то же время копия отосланного документа должна следовать вместе с грузом, чтобы его можно было проверить немедленно по прибытии на станцию назначения.

Особые условия поставки отдельных видов продукции предусматривают некоторые особенности составления отгрузочных документов. Так например, Особые условия поставки лесопроductии и стандартных домов в п. 16 предусматривают составление на каждый вагон (судно, баржу) фактуры-спецификации и сводные спецификации при отгрузке нескольких вагонов (судов, барж) в адрес одного грузополучателя. При этом спецификацию грузоотправитель обязан выслать грузополучателю не позднее

визоров не входит стоимость оборудования вагонов (письмо Государственного арбитража при Совете Министров РСФСР от 11 декабря 1963 г. № И-83. «Советская юстиция», 1964, № 6, стр. 32).

²⁰ Особые условия поставки молочной и маргариновой продукции, утв. постановлением Госарбитража при Совете Министров СССР от 29 февраля 1960 г. № ОУ-34. Положения о поставках, Госюриздат, 1961, стр. 307.

следующих суток после отправки груза. Однако практика поставки леса показывает, что соблюдения указанного правила еще недостаточно для извещения грузополучателя о состоянии груза. Разгрузив вагон (баржу, судно) при отсутствии спецификации, грузополучатель не всегда может вовремя заменить и установить несоответствие отправляемого груза полученному. Это, разумеется, не способствует наилучшему исполнению обязательства поставки лесопроductии. Поэтому было бы крайне желательным дополнить п. 16 Особых условий поставки лесопроductии правилом о том, чтобы независимо от отправления спецификации, составляемой на каждую отгрузку, грузополучателю не позднее следующих суток после отправки груза (как это предусмотрено п. 16), копия спецификации следовала бы вместе с грузом. Тогда товар проверялся бы непосредственно при прибытии груза. Проверка груза в соответствии со спецификацией лишила бы потребителя возможности ссылаться на неудовлетворительную отгрузку. На практике груз нередко прибывает и принимается без спецификации, а спецификация поступает лишь через несколько дней вместе с платежными документами.

4. О праве «контрольной отгрузки».

Среди мер, принимаемых для сохранности грузов, большой интерес представляет опыт проведения контрольных отгрузок.

Отправитель проductии по договору принимает на себя обязанность контроля за правильностью отгрузки, составляет акт контрольного обмера с участием военизированной охраны. Акт следует вместе с грузом. При отсутствии данных о нарушении правил доставки перевозчиком получатель может принять груз без перевеса.

К сожалению, в инструкциях о порядке приемки способ оформления контрольных отгрузок не нашел отражения. Тем не менее, как показывает практика, этот метод дает положительные результаты. При отгрузке обычно участвуют в проверке веса представители ОБХСС или милиции, железной дороги, общественности предприятия-отправителя и др., что позволяет обеспечивать точность и объективность установления веса отгружаемой проductии.

Все эти правила должны оказаться эффективными мерами в борьбе за сохранность социалистической собственности и надлежащее исполнение обязательства поставки.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПОСТАВКИ ПРОДУКЦИИ ПРЕДПРИЯТИЯМ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Доктор юрид. наук М. Г. Масевич

Институт философии и права АН КазССР

Осуществление программы дальнейшего развития сельского хозяйства неразрывно связано с совершенствованием материально-технического обеспечения колхозов и совхозов. Особенность материально-технического снабжения предприятий сельского хозяйства заключается в том, что вся продукция сельскому хозяйству поставляется, в основном, через органы одного ведомства «Союзсельхозтехника». Последнее служит посредником между колхозами и совхозами, с одной стороны, и промышленностью — с другой, в части обеспечения первых сельскохозяйственной техникой, минеральными удобрениями и другими материально-техническими средствами. Изучение этих взаимоотношений и построение их на основе широкого использования системы экономических стимулов, усиления роли хозяйственных договоров и повышения материальной заинтересованности и ответственности организаций в результатах хозяйственной деятельности, представляет сейчас, в условиях укрепления хозяйственного расчета колхозов и совхозов, весьма важную задачу. Для решения ее необходимо внести некоторые изменения в правовое регулирование поставки продукции предприятиям сельского хозяйства.

1. Производство и завоз в районные объединения «Сельхозтехники» тракторов, сельскохозяйственных машин и др. продукции для продажи колхозам и совхозам планируется на основе заявок предприятий сельского хозяйства, подаваемых весной года, предшествующего планируемому. Окончательное оформление взаимоотношений хозяйства с организациями «Сельхозтехники» по продаже материально-технических средств происходит в конце года путем подписания заказов, представляющих собой разновидность договора поставки¹. При оформлении заказов хозяйства вправе безнаказанно отказаться от заявленной ими ранее техники, если она им представляется излишней или если хозяйства не имеют средств на ее приобретение. Увеличение же

¹ Термин «заказ» для обозначения данных отношений избран крайне неудачно, т. к. практика привыкла связывать с ним совсем иные и тоже очень различные понятия. Заказом называется плановая заявка; заказ — это опре-

количества приобретаемых машин против заявки во время подписания заказа затруднительно, т. к. фонды уже распределены. Это стимулирует хозяйства подавать заявки на технику в количестве, превосходящем их действительные потребности, чтобы ко времени подписания заказа получить действительно необходимое количество материально-технических средств². Зная такое положение, организации «Сельхозтехники» в последнее время чрезвычайно усложнили порядок представления заявок, обязав хозяйства обосновывать заявки соответствующими расчетами.

Объединения «Сельхозтехники» часто в нарушение инструкции³ понуждают хозяйства приобретать товары согласно поданным заявкам, что создает в хозяйствах запасы излишних и ненужных материально-технических средств и неблагоприятно отражается на результатах экономической деятельности хозяйств.

Главный недостаток всей этой системы заключается в том, что отношения между колхозами и совхозами, с одной стороны, и организациями «Сельхозтехники» — с другой, регулируются все еще преимущественно административными методами в ущерб экономическим, а снабжение первых сельскохозяйственными машинами, минеральными удобрениями и другой продукцией базируется, в основном, на распределении, а не на свободной продаже хозяйствам необходимых им материально-технических средств. Не отрицая специфических особенностей и трудностей организации материально-технического снабжения предприятий сельского хозяйства, следует признать, что развитие и расширение товаро-денежных отношений в экономическом обороте в настоящее время приближает эти отношения по своему характеру к отношениям, которые сложились в промышленности, а это требует распространения положительного опыта организации материально-технического снабжения в промышленности — там, где это возможно, на отношения в сельском хозяйстве. Это при-

деленная упрощенная форма заключения договора поставки, предусмотренная Положениями о поставках при наличии определенных условий; заказом называются договоры, заключаемые торговыми организациями с промышленностью в порядке прямых связей.

² В Постановлении Совета Министров СССР от 26 июля 1965 г. «Об улучшении работы Всесоюзного объединения «Сельхозтехника» по материально-техническому обеспечению сельского хозяйства» указывается на имеющую место практику составлять колхозами и совхозами заявки на сельскохозяйственную технику без соответствующих обоснований и в последствии нередко отказываться ее покупать. СП СССР 1965, № 17, стр. 132; см. также «Известия», 9 января 1966 г.

³ Инструкцию о порядке принятия заказов и исполнения объединениями «Сельхозтехники», колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями и организациями обязательств по заказам на сельскохозяйственную технику и иные материально-технические средства, утвержденную Всесоюзным объединением «Союзсельхозтехника» Совета Министров СССР и Министерством сельского хозяйства СССР по согласованию с Государственным арбитражем при Совете Министров СССР 18—21 июля 1966 г.

водит к возможности существенно упростить отношения по представлению и приему заявок в сельском хозяйстве.

Так как материальные последствия необоснованной заявки несут не хозяйства, а объединения «Сельхозтехники», то им следует предоставить более широкие права в планировании производства и приобретении материально-технических средств у промышленных предприятий, что, конечно, предполагает самостоятельное выявление со стороны объединений потребностей сельскохозяйственных предприятий в этих средствах⁴. Это позволит вообще отказаться от системы заявок по многим видам продукции. XXIII съезд КПСС определил необходимость решительного улучшения системы материально-технического снабжения, подготовки постепенного перехода к плановому распределению оборудования и материалов путем оптовой торговли и создания рациональной сети специализированных и универсальных высокомеханизированных баз и складов. Представляется целесообразным обеспечить районные объединения «Сельхозтехники» широкой номенклатурой продукции, чтобы колхозы и совхозы могли покупать большую часть необходимых им машин и материалов на условиях купли-продажи по необходимости и в нужном количестве.

2. Для того, чтобы удовлетворить только реальные потребности хозяйств в технике, объединения «Сельхозтехника» должны иметь возможность своевременно отказаться от приобретения у промышленности тех материально-технических средств, которые оказались излишними ко времени оформления заказов. В настоящее время объединения не в состоянии в течение 10 дней после получения нарядов оформить⁵ заказы с хозяйствами, выяснить возможность удовлетворения дополнительных заказов, подсчитать ненужное количество выделенных материально-технических средств и отказаться в установленном законом порядке от их получения у поставщиков. Это вынуждает объединения уже в процессе исполнения обязательств возбуждать ходатайства о снятии или уменьшении фондов в административном порядке. Однако такие просьбы очень часто не удовлетворяются, что приводит к скоплению большого количества сверхнормативных остатков у организаций «Сельхозтехника» и побуждает их настаивать на реализации ненужной продукции хозяйствам, тем более, что объединения поощряются материально за перевыполнение плана товарооборота. Не желая «портить отношения» с объединениями, от которых зависит получение в дальнейшем необходимых средств производства, хозяйства часто соглашают-

⁴ Такой опыт имеется в деятельности некоторых территориальных управлений Государственного комитета по мат.-техн. снабжению.

⁵ 10-дневный срок для отказа покупателя от выделенной ему по плану, но ненужной продукции установлен в Постановлении Совета Министров СССР от 30 июня 1962 г. СП СССР 1962, № 12, ст. 94.

ся приобрести эти товары. Все это усугубляется систематическим нарушением планирующими органами установленных законом сроков для выделения фондов.

Для решения этого вопроса необходимо, учитывая своеобразие положение организаций «Сельхозтехники», добиться того, чтобы оформление ими заказов с хозяйствами предшествовало по времени заключению договоров с промышленными предприятиями⁶. При несвоевременном выделении фондов следует в нормативном порядке предоставить объединениям «Сельхозтехники» право в течение определенного срока после получения фонда (например 45 дней) уточнять количество поставляемой продукции в договорах, заключенных с промышленными предприятиями за счет получения продукции, изготовляемой во второй половине года. Тогда объединения «Сельхозтехники», после обобщения полученных заказов, смогут отказаться от приобретения у промышленности продукции, хотя и выделенной по фондам, но не обеспеченной реализацией. Нельзя не учитывать, что связанные с этим неудобства у поставщика не идут ни в какое сравнение с теми потерями, которые несет народное хозяйство вследствие неоправданной растраты сырьевых и трудовых ресурсов, связанных с изготовлением ненужной продукции.

3. Свои функции по приобретению техники от промышленных предприятий «Сельхозтехника» осуществляет главным образом через областные объединения, а по продаже техники предприятиям сельского хозяйства — через районные объединения. Эти объединения не состоят между собой в договорных отношениях. Снабжение организаций системы «Сельхозтехника» осуществляется лишь на основании разнарядки вышестоящего звена. Указанная структура договорных связей вызывает ряд возражений. Помимо юридических возражений, заключающихся в том, что для передачи покупателю права собственности или права оперативного управления поставщик должен иметь или приобрести это право по договору или другому законному основанию, а подобное основание в отношениях между областными и районными звеньями «Сельхозтехники» отсутствует. Такая структура договорных связей имеет серьезные практические неудобства. В договорах, заключаемых с промышленными предприятиями, областное управление как покупатель приобретает

⁶ В настоящее время эти сроки не согласованы и в нормативном порядке. Согласно Положению о поставках, сроки для заключения договоров с промышленными предприятиями исчисляются от даты утверждения планов материально-технического снабжения и составляют 60 дней после выделения фондов соответствующим министерствам и ведомствам (п. 9). Согласно же инструкции, устанавливающей порядок принятия «Сельхозтехникой» заказов от хозяйств, оформление заказов должно быть закончено в сроки, установленные республиканским объединением «Сельхозтехника» по соглашению с Министерством сельского хозяйства республики, но не позже 15 декабря года, предшествующего году исполнения заказа (п. 4).

ряд прав и обязанностей. Эти права и обязанности различны и многие из них носят специфический характер, касаясь условий передачи, приема продукции, определения ее качества, порядка расчетов и т. д. Однако областное объединение, которое подписало и хранит у себя договор, его не исполняет, а районное объединение, база или хозяйство, на которое возлагается исполнение договора, не знакомо с его содержанием и поэтому не в состоянии надлежащим образом использовать предусмотренные там права и выполнить обязанности. Это лишает договор смысла, делает бесполезным разработку условий договора и делает его формальностью.

Поэтому одной из первоочередных задач по совершенствованию организации материально-технического снабжения сельского хозяйства является разработка более рациональной структуры договорных связей. Исходя из посреднической роли объединений «Сельхозтехника», нужно добиться такого положения, чтобы в качестве покупателей и поставщиков выступали одни и те же низовые звенья «Сельхозтехника». Там, где это целесообразно, следует развивать и непосредственные связи предприятий промышленности с крупными колхозами и совхозами. Целесообразность постоянных прямых хозяйственных связей между предприятиями сельского хозяйства и промышленностью признана за последнее время в нормативном порядке⁷. Заключение прямых договоров между колхозами и совхозами и промышленными предприятиями будет способствовать сокращению накладных расходов, связанных с наличием большого числа организаций, выполняющих посреднические функции.

5. В настоящее время бланки заказа, подписываемые «Сельхозтехникой» с хозяйствами на материально-техническое обеспечение последних, разрабатываются республиканскими объединениями «Сельхозтехники» и значительно отличаются по графам, а значит и по определению условий поставки, а иногда содержат и незаконные условия. Например в бланке заказа, разработанном «Казсельхозтехникой» на 1967 г. предусмотрено: «При поставке продукции через склады «Сельхозтехника» срок поставки продукции, определенный заказом, удлиняется на один месяц». Такое условие неосновательно переносит срок исполнения обязательства поставки на следующий квартал и противоречит ст. 36 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, не допускающей соглашений сторон об ограничении ответственности.

⁷ Постановление Совета Министров СССР от 9 апреля 1964 г. «О расширении деятельности Всесоюзного объединения «Союзсельхозтехника» в области химизации сельского хозяйства» возложило на «Союзсельхозтехнику» и ее органы на местах обязанность прикреплять потребителей, в том числе колхозы и совхозы к заводам-поставщикам химической продукции. СП СССР 1964, № 7, ст. 46.

В этом же бланке говорится, что способ доставки транзитом или с баз «Казсельхозтехники» определяется поставщиком в одностороннем порядке уже после подписания заказа, что противоречит положениям п. 13 Инструкции о порядке принятия и исполнения заказов, утвержденной 18—21 июля 1966 г., указывающей, что продукция должна отгружаться хозяйству заводом-изготовителем транзитом или со склада «Сельхозтехники» в соответствии с условиями заказа.

Нельзя признать правильным и категорическое указание на то, что «односторонний отказ от исполнения обязательств не допускается». Закон предусматривает в ряде случаев возможность одностороннего отказа от исполнения обязательств, а согласно Положению об имущественной ответственности «Сельхозтехники» «... хозяйство может быть обязано оплатить заказанную продукцию, от получения которой оно отказалось, лишь в том случае, когда эта продукция не может быть реализована другим хозяйствам республики»⁸.

В заключаемых заказах вообще отсутствует условие о качестве поставляемой продукции, что едва ли можно признать правильным.

Некоторые виды сельскохозяйственной техники настолько взаимосвязаны, что не могут быть использованы в отдельности надлежащим образом. Недопоставка каких-либо машин из комплекта или машины, имеющей решающее значение для использования всего комплекта, должна давать право хозяйству отказаться от получения всего комплекта со всеми вытекающими отсюда последствиями и это право колхоза или совхоза должно найти отражение в заказе.

Принимая во внимание важность своевременной поставки продукции для сельского хозяйства, целесообразно в заказе определять для поставок некоторых видов продукции не только квартальные, но и месячные, а в необходимых случаях и декадные сроки поставки.

Все это приводит к выводу, что упорядочение дела материально-технического снабжения сельского хозяйства требует разработки единого типового бланка заказа, в котором должна быть оговорена возможность установления внутриквартальных сроков поставки и способов доставки товаров покупателю. В бланках заказа необходимо оговорить и возможность включения в договор дополнительных условий, связанных со спецификой отношений по указанному договору.

⁸ Положение об имущественной ответственности объединений «Сельхозтехника», а также колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и организаций за нарушение обязательств по заказам на сельскохозяйственную технику и иные материально-технические средства, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 23 июня 1966 г. СП СССР 1966, № 12, ст. 118.

Необходимо контролировать правильность заполнения бланков заказа. Сейчас во многих заказах, заключаемых районными объединениями «Казсельхозтехники» с хозяйствами, заполняется лишь графа о выделенных фондах. Такой документ не может рассматриваться, по нашему мнению, как договор. Подпись руководителя хозяйства подтверждает лишь данные о выделенных фондах и не отражает согласованной воли сторон по условиям поставки.

6. В совершенствовании нуждаются и специальные нормы, определяющие содержание договоров по материально-техническому обеспечению колхозов и совхозов. Особенно это относится к нормам, принятие которых входит в компетенцию «Сельхозтехники». Хотя эти нормы обычно принимаются по согласованию с другими заинтересованными ведомствами, но подготавливаются обычно самой «Сельхозтехникой» и в настоящее время не обеспечивают необходимого равноправия сторон в договорах, охраняют интересы предприятий и организаций «Сельхозтехники» в большей мере, чем интересы их контрагентов — сельскохозяйственных предприятий, а иногда и противоречат общим положениям гражданского законодательства СССР.

а) По общим правилам гражданского законодательства (ст. 45 Основ; ст. 240 ГК КазССР, п. 24 Положения о поставках) покупатель вправе, уведомив поставщика, отказаться принять продукцию, поставка которой просрочена, но продукцию, отгруженную до получения поставщиком уведомления покупателя, последний обязан принять и оплатить. Инструкция о порядке принятия и исполнения заказов запрещает покупателю отказываться от принятия просроченной поставкой продукции также после уведомления объединением «Сельхозтехника» хозяйства о готовности продукции к сдаче со склада объединения. С таким добавлением едва ли можно согласиться. Оно неосновательно ухудшает положение покупателя в отношениях с «Сельхозтехникой».

б) Обязательство поставки сохраняется после просрочки, если хозяйство не отказалось от принятия продукции. Однако, в отличие от общих правил, согласно которым продукция, недопоставленная поставщиком в обусловленный срок, должна быть поставлена в ближайший срок исполнения (п. 24 Положения о поставках продукции производственно-технического назначения), для восполнения недопоставки продукции «Сельхозтехникой» установлено положение, согласно которому новый срок исполнения устанавливается после просрочки поставки по соглашению объединения «Сельхозтехники» и хозяйства⁹. И это положение

⁹ Положение об имущественной ответственности объединений «Сельхозтехника», а также колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и организаций за нарушение обязательств по заказам на сельско-

вряд ли можно признать правильным, т. к. ст. 45 Основ гражданского законодательства предполагает, что порядок и сроки исполнения недопоставки должны быть заранее предусмотрены в нормативном порядке или соглашением сторон. Предоставление решения вопроса о новых сроках исполнения обязательства неисправному поставщику нецелесообразно и по существу, особенно если учесть, что по договорам, заключенным «Сельхозтехникой» с промышленными предприятиями, действует общий порядок исполнения недопоставки и что порядок определения срока исполнения обязательства после просрочки «Сельхозтехники», в случае, если стороны к соглашению не придут, инструкцией не установлен. Конечно, вследствие специфических условий сельскохозяйственного производства, хозяйства не всегда заинтересованы в получении просроченной поставкой продукции в следующем за просрочкой квартале. Поэтому целесообразно оговорить право покупателя — колхоза или совхоза получить эту продукцию в следующий срок исполнения обязательства или же, по его усмотрению, в срок, соответствующий его интересам, обеспечив это право реальными гарантиями.

в) В противоречии с Основами гражданского законодательства решен вопрос и об ответственности за поставку «Сельхозтехникой» недоброкачественной и некомплектной продукции. Основы установили правило, согласно которому покупатель обязан отказаться от принятия продукции, если она по качеству не соответствует государственным стандартам, утвержденным техническим условиям, образцам или является некомплектной. Эта обязанность покупателя существует по отношению к государству и она не может быть исключена или ограничена соглашением сторон. Положение об имущественной ответственности объединений «Сельхозтехника» в п. 7 предусматривает возможность принятия хозяйством недоброкачественной и некомплектной продукции. Там специально оговорено, что замене подлежит лишь недоброкачественная и некомплектная продукция, «не принятая хозяйством». Принятая же хозяйством недоброкачественная и некомплектная продукция «засчитывается в счет исполнения обязательств по заказу»¹⁰ Широко распространенное на практике и закрепленное теперь в нормативном порядке мнение о том, что в отличие от промышленности сельскому хозяйству можно поставлять изделия «качеством похуже» привело к тому, что, если в промышленности случаи поставки недоброкачественной или некомплектной продукции носят исключительный характер и не остаются без внимания государственных, партийных и других общественных организаций, то в сельском хозяйстве отпуск про-

хозяйственную технику и иные материально-технические средства, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 23 июня 1966 г. СП СССР 1966, № 12, ст. 118.

¹⁰ СП СССР, 1966, № 12, ст. 118.

дукции, не соответствующей по качеству требованиям стандартов встречается еще довольно часто. Целый ряд предприятий, поставляющих продукцию сельскому хозяйству, систематически нарушает государственные стандарты и технические условия. Достаточно сослаться на то, что, хотя стандарт (ГОСТ 9081-63 и ГОСТ 2-57) предусматривает поставку сельскому хозяйству только гранулированного карбомида и аммиачной селитры, многие химические заводы изготовляют и систематически поставляют хозяйствам мелкокристаллические и чешуйчатые формы указанных азотных удобрений, нередко без согласия на то потребителей. Как в прошлом, так и в 1966 году Мичуринский и Лебединский (Сумская область) заводы поршневых колец систематически выпускали негодную продукцию. Выборочная проверка этой продукции показала, что все изготовленные поршневые кольца оказались негодными¹¹. С такой практикой пора кончать и способствовать этому могло бы в известной мере приведение в полное соответствие с Основами гражданского законодательства правил об ответственности поставщика за отпуск продукции сельскому хозяйству, тем более что и формально изменение положений закона в нормативном порядке неправомерно.

г) В Инструкции о порядке принятия и исполнения заказов гарантийные сроки определены как сроки, «в течение которых должны безвозмездно устраняться обнаруженные недостатки». Такое определение гарантийного срока не может не вызвать возражений. Необходимость ремонта в период гарантийного срока является нарушением гарантийного обязательства, а обязанность поставщика произвести такой ремонт следует рассматривать не как содержание гарантийного обязательства, а как одно из последствий поставки недоброкачественной продукции, предполагающее применение к поставщику еще иных санкций в виде уплаты штрафа и возмещения убытков.

Установленные в нормативных актах гарантийные сроки необходимо удлинить и приблизить их к среднему времени исправной службы предметов. Целесообразно установить в законе предельный срок, в течение которого недостатки, установленные в продукции, подлежат исправлению, или продукция — замене. Во время исправления недостатков гарантийный срок не должен учитываться. Целесообразно заново исчислять гарантийный срок, если изделие не выдержало первоначальный срок и заменено новым.

д) Положение о поставках продукции производственно-технического назначения исходит из системы прямой ответственности изготовителя продукции перед получателем за поставку недоброкачественной и некомплектной продукции (п. п. 60, 61, 62,

¹¹ См. «Экономическая газета», 1967, № 34, стр. 28.

63, 64, 66) независимо от существования между ними договорных отношений.

Отношения колхозов и совхозов с объединениями «Сельхозтехники» складываются несколько иначе.

Инструкция о порядке принятия и исполнения заказов предусматривает право хозяйств предъявлять претензии к заводу-изготовителю по качеству и комплектности только через объединение «Сельхозтехники», для чего хозяйства должны представлять претензионные материалы «Сельхозтехнике» в двух экземплярах (п. 19).

Такое решение этого вопроса неоправданно ущемляет хозяйственные права предприятий сельского хозяйства по сравнению с другими покупателями. Оно ставит привлечение к ответственности завода-изготовителя продукции в зависимость от усмотрения объединения «Сельхозтехника», которое материально не заинтересовано во взыскании санкций.

Не удивительно, что на практике случай привлечения к ответственности заводов-изготовителей и «Сельхозтехники» за поставку недоброкачественной и некомплектной продукции встречаются крайне редко. Этому способствуют также недостаток технических средств для определения качества продукции при ее приемке и недостатки в правовом обслуживании колхозов и совхозов, в результате чего наблюдается неправильное оформление актов, претензий и гарантийных паспортов, что часто приводит к невозможности доказать поставку недоброкачественной продукции хозяйствам и взыскать установленные в законе санкции.

На практике материальная ответственность при нарушении договоров, заключенных объединениями «Сельхозтехники» с предприятиями сельского хозяйства почти не применяется. Такое положение в значительной мере объясняется еще и тем обстоятельством, что органы «Сельхозтехники» осуществляют в отношении хозяйств ряд планово-регулирующих функций, а это, в свою очередь, ставит стороны в договоре в неравное положение и часто побуждает хозяйства отказываться от осуществления своих прав в отношении взыскания имущественных санкций с объединений.

Все это требует принятия мер для обеспечения лучшей организации материально-технического снабжения предприятий сельского хозяйства. Действенным условием эффективного решения этой важной проблемы является совершенствование правового регулирования договоров поставки, заключаемых предприятиями сельского хозяйства с учетом широкого использования системы экономических стимулов, укрепления хозрасчета, усиления роли хозяйственных договоров и повышения материальной заинтересованности и ответственности организаций в результатах хозяйственной деятельности.

ДОГОВОР ЭКСПЕДИЦИИ В СВЯЗИ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМОЙ

Проф. М. А. Тарасов

Ростовский гос. университет

В хозяйственной жизни, начиная от производства продукции и доставки ее к месту переработки или потребления, существует ряд промежуточных действий, без которых производственный процесс не может быть завершен. Функции эти заключаются прежде всего в подвозке материалов и продукции к основному виду транспорта или от него к потребителям, а также в выполнении связанных с доставкой различных операций технического и юридического порядка.

Разнообразные операции по доставке вещей неизбежны и в быту. Рост жизненного уровня советских граждан вызывает новые потребности в вещах, улучшающих быт — современной мебели, предметах домашнего обихода, разнообразных товарах культурного назначения и т. д.

Говоря о современных способах и формах обслуживания граждан и организаций мы не должны игнорировать и такой распространенный вид обслуживания как услуги предприятий связи общего пользования.

Социалистическое производство, с его сложным и глубоко идущим общественным разделением труда, с органической зависимостью частей хозяйственного организма, как и бытовое общение людей, невозможно без современных средств связи. Хорошо организованные средства связи общего пользования — непременное условие развития народного хозяйства и общения людей. Организовать прием или отправку грузов и посылок, доставку громоздких покупок на дом, либо перевезти мебель на новую квартиру, вручить корреспонденцию адресатам должны специализированные организации. Необходимость в их услугах, называемых экспедиционными, влечет гражданско-правовое обязательство, оформляемое договором экспедиции.

Термин «экспедиция» имеет несколько значений: а) прием и отсылку бумаг по назначению; б) командировку группы сотрудников в другую местность со специальным заданием; в)

операции, связанные с отправкой и получением грузов; г) определенные бытовые услуги, оказываемые населению; д) доставку и вручение корреспонденции адресатам.

Прием и отсылка бумаг является одной из технических операций канцелярий, совершаемых ими по поручению администрации.

Экспедиция работников, например, геологов с целевым поручением проводится также по заданию администрации. В обоих случаях взаимоотношения участников ограничиваются рамками одной организации.

Гражданско-правовой договор экспедиции имеет в виду отношения не между сотрудниками данного производства, а операции во вне. Иными словами — обязательства, возникающие: а) между социалистическими организациями, б) между организациями и гражданами-клиентами.

В круг обязанностей организации-экспедитора могут входить операции по отправке или получению грузов, операции по доставке и вручению корреспонденции, транспортно-экспедиционные услуги, оказываемые населению.

Между тем в юридической литературе обязательства экспедиции чаще всего отождествляются только с грузовыми транспортно-экспедиционными операциями. Другие виды экспедиции часто остаются вне поля зрения исследователей.

Одним из первых исследователей, чье внимание привлекли проблемы обязательств экспедиции, в нашей литературе была М. В. Зимилова. Она полагала, что в круг обязанностей по договору экспедиции могут входить: получение со складов подлежащих отправке грузов, упаковка их, доставка перевозчику, сдача их для отправления и оформление документов; наблюдение за прибытием грузов и информация об этом адресата, производство погрузочно-разгрузочных работ при доставке автомашинами, расчеты с перевозчиками, подгруппировка, краткосрочное хранение, а также тарноупаковочные работы, получение грузов и доставка их клиентам.¹

По мнению М. В. Зимиловой, совершением операций от имени клиента договор экспедиции отличается от комиссионного договора. Обязанности экспедитора в той части, в которой они касаются получения и отправки грузов, укладываются в рамки договора поручения, но они далеко выходят за эти рамки в части вспомогательных работ, которые вне договора экспедиции явились бы содержанием отдельных соглашений. Именно это своеобразие обязанностей экспедитора обуславливает самостоятельность договора.

¹ Гражданское право. Учебник. ч. II. Юриздат, НКЮССА. М., 1938, стр. 261 и след.

Необходимым элементом сделки, без которого она не может рассматриваться как договор экспедиции, является обязанность отправки грузов клиенту или получение их по прибытии. Так как экспедитор выступает перед третьим лицом от имени доверителя, транспортная организация отвечает за перевозку не перед экспедитором, а перед его доверителем, который посредством договора экспедиции вступает в непосредственные правоотношения с перевозчиком.

Этот вывод М. В. Зимилевой поддержали многие современные авторы. Среди них: З. И. Шкундин², К. А. Граве³, Е. М. Ворожейкин⁴, Б. К. Комаров⁵, В. В. Залесский⁶ и др.

Проф. К. А. Граве подчеркивал, что экспедитор действует от имени клиента, по его доверенности. Поэтому к обязательствам по договору экспедиции должны применяться нормы о договоре поручения и хотя в обязанности экспедитора может входить совершение им также и ряда связанных с отправкой или получением груза подсобных действий, однако это обязательство не меняет юридическую квалификацию отношений участников обязательства.

С возражениями против такого понятия экспедиции неоднократно выступал М. Е. Ходунов, показывая, что термин «экспедиция» не имеет определенного значения и понимается по-разному, — экспедитором называют не только комиссионера, но и агента или доверенного по отправлению или приему грузов, а также конторы транспортных организаций, выполняющих вспомогательные операции, связанные с перевозкой, но не имеющие ничего общего с договором комиссии, вследствие этого термин «экспедиция» теряет определенный смысл и приводит к недоразумениям. Основная задача экспедитора не перевозка, а заключение договора перевозки или вступления в договор перевозки в качестве грузополучателя от своего имени, но за счет комитента. Настоящие экспедиторы это комиссионеры в операциях по отправлению грузов. Тот факт, что под транспортно-экспедиционным обслуживанием понимают технические действия (упаковка, маркировка и т. п.), которые могут входить в содержание договора экспедиции в качестве дополнительных, необязательных

² Гражданское право, т. II. Юриздат НКЮ. М., 1944, стр. 104—105.

³ Советское гражданское право, т. II, Госюриздат, 1956, стр. 207; Советское гражданское право, Госюриздат, 1961, стр. 276.

⁴ Обязательство по транспортно-экспедиционным услугам, Госюриздат, М., 1957, стр. 87.

⁵ Советское гражданское право, т. II, Госюриздат, М., 1961, стр. 284 и след.

⁶ Советское гражданское право, т. II, «Юридическая литература», М., 1965, стр. 206.

условий этого договора, но не являются его отличительными признаками, извращает понятие договора экспедиции.⁷

В юридической литературе есть заключения, противоположные изложенным выше. Так, проф. М. В. Гордон считает, что договоры экспедиции или договоры транспортно-экспедиционного обслуживания могут встречаться в разных вариантах. Иногда экспедитор совершает операции от своего имени, но за счет отправителя (получателя) груза. Такой договор представляет разновидность комиссии и может быть назван договором экспедиции. В других случаях экспедитор принимает на себя выполнение от имени доверителя разного рода вспомогательных операций по транспортировке. Такого рода договор сходен с договором поручения. Его называют договором транспортно-экспедиционного обслуживания. Общей чертой в обоих вариантах является то, что операции экспедитора направлены на совершение действий, являющихся вспомогательными для перевозки грузов. Поэтому их можно объединить общим понятием экспедиции, входящим в качестве самостоятельного договора в состав транспортного права.⁸

Проф. О. С. Иоффе подходит к решению вопроса иначе, указывая, что именно тесное переплетение фактических и юридических действий в общей деятельности экспедитора выделяет экспедицию из числа других договоров, направленных на оказание услуг.

Совершая фактические действия (погрузочно-разгрузочные работы, подгруппировку грузов, хранение и т. д.), экспедитор действует вполне самостоятельно.

Когда же речь идет о действиях юридического порядка (сдача и прием груза), он нуждается в определенных полномочиях, передаваемых ему клиентом.

Порядок предоставления таких полномочий зависит от того, является ли транспортно-экспедиционное обслуживание полным или частичным.

Полное обслуживание, применяемое сравнительно редко, выражается в том, что экспедитор принимает на себя выполнение всех работ, начиная от отправки груза со склада отправителя и кончая его сдачей на складе получателя. В таких случаях экспедитор вступает в правоотношения с органами транспорта от своего имени. При частичном же обслуживании, которое имеет наиболее широкое применение, услуги ограничиваются

⁷ М. Е. Ходунов. Договоры о транспортно-комиссионных и вспомогательных транспортных операциях, — «Советское государство и право» 1953, № 4, стр. 132 и след.; Он же: Правовое регулирование деятельности транспорта, «Юридическая литература», М., 1965, стр. 151 и след.

⁸ М. В. Гордон. Лекции по советскому гражданскому праву, изд. Харьковского ГУ, 1960, стр. 168.

либо стадией отправления, либо стадией получения груза. Причем, на каждой из этих стадий могут осуществляться не все, а лишь отдельные операции. В таких случаях экспедитор вступает в правоотношения с транспортом от имени клиента, по его доверенности. При частичном обслуживании выступление экспедитора от чьего-либо имени вообще невозможно, или крайне затруднительно. Но от чьего бы имени ни действовал экспедитор, перед нами совершенно самостоятельный договор, поскольку он носит вспомогательный характер по отношению к транспортировке грузов.⁹

М. К. Александров-Дольник также считает, что договор экспедиции не может рассматриваться ни как договор поручения, ни как договор комиссии, поскольку договор грузовой перевозки заключается экспедитором от имени клиента, но может заключаться, и в некоторых случаях фактически заключается, от своего имени. К тому же термин — транспортно-экспедиционное обслуживание, по его мнению, запутывает вопрос, поскольку такое обслуживание не является однородным понятием и содержит в себе не только понятие договора экспедиции как соглашения, по которому экспедитор принимает на себя обязанность от своего имени или от имени клиента заключить договор перевозки или получить от транспортной организации груз, что является основным и неизменным условием этого договора, но также и транспортно-вспомогательные работы, носящие чисто технический характер (упаковка, маркировка, завоз, вывоз, информация и т. п.)¹⁰. По мнению этого же автора, технические действия могут входить в состав договора экспедиции как дополнительные его условия, но наличие их в договоре экспедиции совершенно необязательно. Больше того, договор, обуславливающий только технические действия и не предусматривающий поручение экспедитору совершить какие-либо юридические действия по отношению к перевозчику от своего имени или от имени клиента не может рассматриваться как договор экспедиции и должен квалифицироваться как договор подряда в форме оказания услуг. Данный вывод также подвергся обоснованной критике. Так, А. К. Жудро считает изложенные заключения неправильными¹¹. Он пишет, что необоснованны как попытка признавать отношения по транспортно-экспедиторской обработке в качестве самостоятельного вида правоотношений по «договору экспедиций», так и стремление определять их место как частный

⁹ О. С. Иоффе. Советское гражданское право, т. II, изд. ЛГУ, 1961, стр. 261.

¹⁰ М. К. Александров-Дольник. Договоры советского транспортного права. Автореферат диссертации, М., 1963, стр. 36 и след.

¹¹ А. К. Жудро. Правовое регулирование деятельности морских торговых портов СССР, изд. «Морской транспорт», М., 1957, стр. 97.

случай договора поручения, либо как частный случай договора комиссии. В зависимости от конкретных условий договоров на обработку грузов, а также от тех задач, которые возлагаются на транспортно-экспедиторские организации, отношения по экспедиции грузов могут приобретать в одних случаях форму отношений по договору поручения, а в других случаях — отношений по договору комиссии. Поэтому, утверждает автор, с правовой стороны общий термин «экспедитор» никакого определенного значения не имеет и не может иметь. Только правильная квалификация правоотношений, возникающих при транспортно-экспедиторской обработке грузов, в каждом отдельном случае может способствовать раскрытию смысла понятия «экспедитор».

Следует отметить, что при различном понимании юридической природы и содержания этого договора все цитируемые авторы признают тесную связь между договорами транспортной экспедиции и перевозки.

Анализируя операции при транспортной экспедиции грузов, можно признать, что к экспедиционным услугам относятся юридические действия по отправлению или получению грузов. К числу транспортных операций экспедитора следует отнести подвоз и увоз грузов с основного транспорта, а также дополнительные услуги, например: упаковку, взвешивание, бирки и т. д. Эти вспомогательные действия экспедитора входят в состав общего обязательства и не могут быть выделены из него под предлогом близости отношений к подрядным. Ведь условия о доставке покупки на дом не меняют природу договора купли-продажи. Равным образом вспомогательные операции, носящие технический характер, не должны изменить сущности транспортной экспедиции.

Договор о транспортной экспедиции может включать условия о производстве всех операций, связанных с доставкой, но сущность обязательства остается прежней, если даже сделка включает не весь возможный комплекс, а только некоторые действия, определяющие понятие экспедиции. В этой связи необходимо отметить, что к основным операциям относятся — приемка и сдача грузов, оформление транспортных документов, расчеты по перевозке, сопровождение грузов экспедитором. К дополнительным услугам могут быть отнесены: маркировка, упаковочные и складские операции, заполнение бирок, информация клиентов и т. д. Такой вывод будет соответствовать действующим нормативным актам.¹²

По нашему мнению, допустимо признание обслуживания полным и частичным, когда такое распределение операций не меняет сущности обязательств экспедиции.

¹² См. например, Постановление Совета Министров РСФСР. СП РСФСР 1963, № 12, стр. 86.

Деление операций на основные, вспомогательные, дополнительные можно принять как одну из форм систематики, практически полезную для целей учебных и научных. Деление же единого договорного института транспортной экспедиции на отдельные обязательства поручения и комиссии трудно обосновать теоретически.

Как же решается вопрос об экспедиции в действующем законодательстве?

Договор экспедиции не нашел отражения в Основах гражданского законодательства. Нормирование этого института до сих пор проведено в гражданских кодексах только нескольких союзных республик: Узбекской, Азербайджанской, Молдавской, Казахской. Вот как сформулирована дефиниция закона в ГК Казахской ССР (ст. 377). По договору экспедиции одна сторона (экспедитор) обязуется за счет и от имени другой стороны (клиента), либо от своего имени отправлять грузы по железнодорожному, водному или иному пути сообщения, либо получать грузы, прибывающие в адрес клиента; клиент же обязуется передавать для отправки и принимать полученные грузы, возместить экспедитору понесенные им в связи с отправкой и получением груза расходы и уплатить вознаграждение.

В настоящее время экспедиторские операции как правило производятся только от имени хозоргана — доверителя. Разногласия вызывает организационный вопрос: поручить ли операции экспедитора самим предприятиям магистрального транспорта, совершающим перевозки, например железным дорогам, или же передать грузовую экспедицию всецело местным автотрестам.

Многие современные авторы необоснованно суживают рамки экспедиции, ограничивая содержание обязательства только транспортной экспедицией, тогда как почтовые операции являются типичными при определении предмета экспедиции. Основная деятельность почтовой связи, подобно транспорту, составляет самостоятельную отрасль промышленности сообщений, тогда как транспортно-экспедиционное обслуживание лишь вспомогательная операция при перевозке грузов.

Работа органов связи находит свое конкретное выражение в определенном количестве услуг по доставке и вручению адресатам сообщений и некоторых ценностей (посылка, бандероли и т. п.)

При пересылке производится обработка, доставка, а затем вручение почтовых отправлений адресату, т. е. операции по экспедированию корреспонденции.

Сущностью таких операций является не только отправка или получение корреспонденции, это лишь отдельные технические этапы исполнения. Основным элементом обязательств связи яв-

ляется прием, сортировка, пересылка, доставка и вручение корреспонденции адресату, т. е. полный цикл экспедиции.¹³

В связи с почтовой экспедицией целесообразно решить вопрос: всегда ли экспедитор связан в работе с операциями магистрального транспорта. Обязательно ли заключение договора перевозки между экспедитором, железной дорогой, пароходством и т. д.? Могут ли быть обязательства экспедиции без связи с обязательствами перевозки? Ответ на вопрос должен быть утвердительным. Например, автотранспортные экспедиторы вправе отбавывать, а затем доставлять адресату грузы клиента своими транспортными средствами, без участия железной дороги или пароходства. Следовательно, операции экспедиции возможны в тех случаях, когда не ставится вопрос о заключении специального договора перевозки. Этот же вывод имеет в виду случаи, когда предприятия связи не вступают в договор перевозки, не передают баулы с письмами, газеты, бандероли, посылки, например, в багажные вагоны железных дорог, а доставляют почтовую корреспонденцию в специальных вагонах или каютах, на борту самолета и автомашинах под охраной почтовых работников. Нельзя игнорировать также случаи, когда почтовые предприятия производят доставку вверенных им ценностей своими силами и техническими средствами.¹⁴

Основой почтовой экспедиции является обеспечение перемещения ценностей, произведений печати и другой корреспонденции путем пересылки, перевозки и иных действий в интересах клиентуры, даже в тех случаях, когда не встречается необходимость заключать договор перевозки с транспортной организацией.

Совершение действий по отправке, получению или доставке может включать перевозку, но не всякая доставка обязательно сопровождается договором перевозки. Экспедиционные операции возможны и без заключения договора экспедитора с транспортом.

Хотя и почтовая и транспортная экспедиции применяются к операциям по перемещению, но характер такого участия различен: в то время как предприятия общественной связи

¹³ См. Е. М. Ворожейкин. Обязательство по транспортно-экспедиционному обслуживанию, Госюриздат, М., 1957, стр. 105; М. А. Тарасов. Договорные обязательства органов связи. «Социалистическая законность», 1959, № 4, Он же. Правовые вопросы организации связи Советского Союза, изд. Ростовского ГУ, 1960, стр. 10 и след.; М. В. Гордон. Лекции по советскому праву, изд. Харьковского ГУ, 1960, стр. 170; Г. П. Чуб. Договор о предоставлении услуг почтовой и телеграфной связи. Вестник МГУ, Серия Х, № 3, 1962, стр. 43; Б. К. Комаров — в кн.: Советское гражданское право, т. II, Госюриздат, 1961, стр. 284 и след.; В. В. Залесский — в кн.: Советское гражданское право, «Юридическая литература», М., 1965, стр. 260.

¹⁴ СП ССУ 1967, № 21, ст. 147 и 148.

общего пользования принимают на себя обязательство принять корреспонденцию отправителя и вручить ее адресату, транспортно-экспедиционные предприятия ограничиваются лишь вспомогательными действиями в начальной или конечной стадии перевозки грузов. Это хорошо иллюстрируется примером доставки периодической печати, так как наибольший удельный вес в почтовом обмене в целом по СССР составляет именно периодическая печать.¹⁵

Издательства и организации связи заключают между собой договор об экспедировании произведений печати, начиная от типографии до подписчика. Организация связи, выступая от своего имени в договоре с подписчиком, а затем в другом договоре с издательством, по существу остается посредником, оказывающим услуги своим контрагентам по доставке и вручению корреспонденции. Сущность этих услуг укладывается в рамки обязательств экспедиции. Организации общественной связи в процессе исполнения обязательств как перед подписчиком, так и перед издательством являются только экспедитором.

Забота об улучшении бытовых нужд граждан вызвала необходимость в расширении экспедиторских операций в столицах, крупных городах и курортах.¹⁶ Перечень таких услуг охватывает различные операции, связанные как правило с обслуживанием перемещения. В число их входят доставка на дом мебели и вещей, как купленных в торговой сети, так и при переезде с одной квартиры на другую или на дачу, подвозка топлива и строительных материалов, прием предварительных заказов и продажа билетов на все виды транспорта, даже с доставкой на дом, а также прием заказов на отправление домашних вещей любым видом транспорта, в том числе и в контейнерах. В нужных случаях рабочие-экспедиторы обязаны разобрать и собрать мебель, произвести упаковочные работы и т. д. Изложенный перечень функций далеко не исчерпывающий, но он позволяет заключить, что транспортно-экспедиционные услуги не обязательно связаны с операциями междугородного транспорта общего пользования. Они могут ограничиваться местной доставкой, по существу носящей характер бытовых услуг.

Совершенно очевидно, что предметом договора экспедиции могут быть не только транспортные или почтовые услуги. Действия экспедиторов в сфере оказания услуг разнообразны и объем их не всегда одинаков. Экспедиция должна обслуживать не только сферу обращения товаро-материальных ценностей, но и быт.

¹⁵ Устав связи СССР, разд. 3 «Распространение и экспедировка печати» (ст. 50—53).

¹⁶ См., например, СП РСФСР 1962, № 13, ст. 76; СП РСФСР 1964, № 13, ст. 89.

У всех разновидностей экспедиции есть общее начало, цементирующее это юридическое образование: экспедиторы призваны совершать юридические и технические действия, связанные с доставкой людей, корреспонденции, грузов, товаров. Вот почему, несмотря на известное различие техники экспедиционных операций, можно дать общее определение договора экспедиции.

Договор экспедиции, по условиям которого одна сторона (экспедитор) обязуется обеспечить доставку адресату корреспонденции или совершить отправку (получение) грузов на транспорте, либо оказать транспортно-экспедиционные услуги граждан, а другая сторона — уплатить вознаграждение за эти услуги, не укладывается в рамки какого-либо традиционного договора. Операции по экспедиции имеют такие характерные черты и особенности, которые исключают возможность отнести экспедицию в систему какого-либо типичного договора. Элементы, свойственные другим договорам, сочетаются в обязательствах экспедиции весьма своеобразно, сливаясь органически и создавая единство правового обязательства.

Надо иметь также в виду, что круг видов экспедиции не является замкнутым. Вполне допустимо его расширение в зависимости от роста потребности услуг. Например, ряд авторов (Брухис, Ходунов, Александров-Дольник) высказываются за признание правовых особенностей услуг, при экспедиционных операциях морских пароходств, обслуживающих экспортно-импортные перевозки.

По нашему мнению, целесообразно организовать и такой вид обслуживания клиентуры, при котором экспедиционно-транспортная контора принимала бы и обязательство доставки иногородних грузов «от двери и до двери», избавив клиента от необходимости договариваться отдельно, например, с железной дорогой и транспортно-экспедиционными агентами.

Положение о социалистическом государственном предприятии обязывает хозорганы рационально использовать технические средства перевозок, систематически улучшать организацию транспортных работ, уменьшая стоянки подвижного состава под грузовыми операциями. Для осуществления этих мероприятий большое значение, несомненно, имеет правильная организация и регулирование экспедиционных услуг.

ОХРАНА ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБРАЗЦОВ

Доктор юрид. наук А. К. Юрченко

Ленинградский гос. университет

Для советского законодательства введение охраны промышленных образцов не является новшеством. Промышленные образцы охранялись в СССР по постановлению ЦИК и СНК СССР о промышленных образцах от 12 сентября 1924 г. до 1936 г. Введение вновь охраны промышленных образцов обусловлено рядом обстоятельств. К промышленному продукту стали предъявляться особо высокие требования, относящиеся не только к его функциональной деятельности, внутреннему устройству предмета, но и к его внешнему оформлению. В условиях дальнейшего развития внешней торговли СССР перед предприятиями стоит задача повысить конкурентоспособность наших изделий. Продукция советских предприятий должна превосходить аналогичную продукцию иностранных фирм как по технико-экономическим показателям, так и по своему художественному оформлению. Нередко, однако, изделия с хорошими технико-экономическими показателями не выходят на внешний рынок из-за низкой культуры внешнего их оформления. Наши предприятия испытывают возрастающую потребность в придании внешнему виду изделий максимума красоты и удобств. Художественно грамотно и современно оформленное изделие обеспечивает успешный сбыт таких изделий внутри страны и за границей.

Кроме того, внешнее оформление изделий способствует эстетическому воспитанию людей, красиво и удобно оформленное изделие благотворно сказывается на результатах труда человека, на его здоровье.

Известно также, что СССР с 1 июля 1965 г. присоединился к Парижской конвенции по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 г. В этой конвенции записано, что «промышленные рисунки и модели охраняются во всех странах Союза».

Названные обстоятельства вместе взятые и обусловили необходимость издания постановления Совета Министров СССР от

9 июля 1965 г., которым в СССР введена государственная регистрация и правовая охрана промышленных образцов.¹

Что представляет собой промышленный образец, чем он отличается от других видов творческих объектов?

Промышленный образец — это не вновь выпускаемое изделие с определенной технико-экономической характеристикой. Промышленный образец — это внешний вид изделия (его форма), в котором содержится художественное решение.

Если в изобретательском творчестве решение задачи направляется на изменение функциональных особенностей предмета, то при создании промышленного образца творчество художника-конструктора направлено на удовлетворение эстетических потребностей человека посредством придания внешнему виду данного предмета максимума красоты и удобств. Например, изменения, вносимые в конструкцию механизма часов, являются результатом изобретательского творчества. Особенности формы часов, расцветка циферблата, цвет материала, форма цифр и стрелок относятся к внешнему художественному оформлению часов. Но если изменение формы связано не с художественным решением, а с решением технической задачи и направлено на достижение определенных технико-экономических показателей, то подобное изменение может составить предмет изобретения или рационализаторского предложения. Например, изменение формы резца повышает его стойкость, скорость резания и т. п.

Таким образом, основное различие между изобретательским предложением и промышленным образцом состоит в том, что первое представляет техническое решение, в то время как промышленный образец есть такая форма изделия, в которой содержится художественное решение. Необходимо особо подчеркнуть, что для промышленного образца требуется не просто новое композиционное решение формы, а художественное решение. Содержит новая форма изделия художественные черты или нет — на этот вопрос отвечает институт технической эстетики. Отклонение заявки возможно именно потому, что в ней не содержится художественного решения (сочетание отдельных элементов формы нарушает законы искусства, грубо, неприятно и т. п.). При-

¹ Постановление Совета Министров СССР от 9 июля 1965 г. СП СССР 1965, № 15, ст. 119. В соответствии с указанным постановлением утверждены: а) положение о промышленных образцах (постановление Государственного комитета по координации научно-исследовательских работ СССР от 5 августа 1965 г. и Государственного комитета по делам изобретений и открытий СССР от 3 августа 1965 г.); б) инструкция по составлению заявки на промышленный образец (постановление Государственного комитета по делам изобретений и открытий СССР от 3 августа 1965 г.); Инструкция о вознаграждении за промышленные образцы (постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике от 28 декабря 1965 г. и постановление Государственного комитета по делам изобретений и открытий СССР от 21 сентября 1965 г.).

мером новой формы, содержащей художественное решение, может служить созданный на заводе «Эстопласт» ЭССР ночной светильник «Старый Томас», который признан промышленным образцом.

Кроме общего указания на то, что промышленным образцом является внешний вид изделия, в котором содержится художественное решение, закон формулирует и специальные требования, которым должен удовлетворять промышленный образец. Он должен обладать новизной, полезностью и подлежать выполнению промышленным способом.

Новизна промышленного образца определяется в масштабах страны. Заявке на промышленный образец может быть противопоставлен такой же или сходный с ним промышленный образец, который уже заявлен или зарегистрирован в СССР в качестве промышленного образца, описан в открытой печати СССР или известен по имеющимся в СССР зарубежным изданиям на момент подачи заявки, применялся открыто или демонстрировался на выставках на территории СССР ранее подачи заявки (см. п. 3 Положения о промышленных образцах).

Представляется, что требование, предъявляемое к внешней форме изделия, — обладать лишь локальной новизной — не способно обеспечить продукции социалистических организаций беспрепятственный выход за границу. Следует, поэтому, поддерживать высказывания тех, кто предлагает ввести для промышленных образцов требование мировой новизны.

Под полезностью промышленного образца понимается не получение экономии, а достижение в промышленном образце единства технических и эстетических качеств изделия. В художественном конструировании форма, цвет, рисунок и т. п. должны быть не только красивыми, но и удобными, способствующими лучшему проявлению функциональной деятельности предмета. Красивая, но неудобная в эксплуатации форма не признается промышленным образцом. По нашему законодательству понятие промышленного образца связывается, таким образом, с изделием, носящим утилитарный характер. Модель корабля, выполняющая лишь функцию сувенира, не будет признана промышленным образцом. Но новое оформление внешнего вида, например, судна на подводных крыльях может явиться промышленным образцом.

Наконец, для признания заявки промышленным образцом требуется, чтобы предлагаемое внешнее оформление изделия могло быть осуществлено промышленным способом. Творческие идеи, выраженные во внешней форме, которую, однако, не представляется возможным выполнить в промышленных условиях, не подлежат охране в качестве промышленных образцов.

Таким образом, для признания творческого решения промышленным образцом необходимо установить, что данное решение относится к внешнему виду, содержит художественные черты, ново, полезно и может быть выполнено промышленным способом.

Необходимо отметить, что по действующему законодательству область художественного конструирования и круг охраняемых объектов в качестве промышленных образцов не совпадают.

Художественным конструированием охватываются все изделия, относимые как к средствам производства, так и к предметам потребления. В соответствии же с Положением о промышленных образцах не подлежат регистрации, а следовательно и специальной правовой охране, предметы галантереи, швейные и трикотажные изделия, ткани (кроме декоративных), обувь и головные уборы (ч. 2. п. 1).

Изъятие из-под специальной правовой охраны перечисленных выше изделий трудно объяснимо. Ведь советское законодательство от новой, оригинальной модели требует также обладания ею качеством полезности. Поэтому вряд ли в СССР получили бы охрану в качестве промышленных образцов такие модели как дамские туфли с каблуком «шпилька» или мужские ботинки с зауженным носком. Но среди предметов широкого потребления многие модели создаются и красивые, и удобные.

Представляется, что охране должны подлежать все промышленные образцы, удовлетворяющие указанным в законе требованиям.

При сопоставлении промышленного образца с изобретательскими предложениями было отмечено, что для промышленного образца характерно создание новой формы, в которой содержится художественное решение. В этом качестве промышленный образец является ни чем иным как произведением изобразительного искусства. Различие между объектами авторского права и промышленными образцами сводится к тому, что не все произведения изобразительного искусства могут охраняться в качестве промышленного образца.

Поэтому нельзя согласиться с теми авторами, которые характеризуют промышленные образцы как близко стоящие к объектам авторского и изобретательского права².

Если встать на эту точку зрения, то пришлось бы признать, что до введения регистрации промышленных образцов соответствующие произведения находились вне правовой охраны, ибо они не являлись ни объектами авторского, ни объектами изобретательства.

² См., например, Э. П. Гаврилов, Х. Х. Койтель. Некоторые вопросы правовой охраны промышленных образцов в СССР, — «Вопросы изобретательства», 1967, № 9, стр. 18—19.

бретательского права. Однако от того, что произведение изобразительного искусства может быть оформлено в качестве промышленного образца и соответственно на него могут быть распространены нормы о промышленных образцах, оно не перестает быть самим собой.

Другое дело, что промышленный образец, являясь по своему характеру произведением изобразительного искусства, тесно связан с техническими решениями. Промышленный образец и технические решения воплощаются в одном предмете, который по своим технико-экономическим и эстетическим показателям должен быть безупречным на внутреннем и на внешнем рынках. Не случайно поэтому охрана промышленных образцов во многом строится на тех же или сходных началах, на которых охраняются технические решения.

Так, права авторов, предусмотренные законодательством о промышленных образцах, возникают при условии официального признания произведения промышленным образцом. При этом, круг прав и порядок их оформления определяются применительно к изобретательским правам по «Положению об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях».

Если одно и то же произведение может быть объектом авторского права и охраняться нормами о промышленных образцах, то какое законодательство применимо к такому объекту?

Не вызывает сомнений, что до момента признания произведения промышленным образцом оно охраняется нормами авторского права. Представляется, что и оформление в установленном порядке произведения декоративно-прикладного искусства в качестве промышленного образца также не исключает возможности применения к нему норм авторского права. Из этого следует, что автор произведения, признанного промышленным образцом и используемого в промышленности, вправе получать вознаграждение как по нормам авторского права, так и по нормам о промышленных образцах. Для иного решения этого вопроса должно быть прямое указание в законе. Действующее законодательство такого указания не содержит.

Тем не менее, в литературе высказано положение о том, что оформление произведения в качестве промышленного образца исключает возможность применения к нему норм авторского права.³

Это мнение, очевидно, сформулировано под влиянием постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об авторском праве» от 8 октября 1928 г.,⁴ в котором именно так и решался этот вопрос.

³ У. К. Ихсанов. Права авторов произведений изобразительного искусства, изд. «Юридическая литература», 1966, стр. 96.

⁴ СУ РСФСР 1928, № 132, ст. 861.

В ст. 6 закона «Об авторском праве» говорилось, что «правом на вознаграждение за исполнение художественных, а равно фотографических и им подобных произведений в изделиях фабрично-заводской, кустарной и ремесленной промышленности, согласно п. «п» ст. 9 Основ авторского права, пользуются те авторы названных произведений, которые не зарегистрировали своих произведений в порядке закона о промышленных образцах и не пользуются исключительным правом на произведения в порядке упомянутого закона».

Как видно, в законе «Об авторском праве» от 8 октября 1928 г. содержалось прямое указание на то, что регистрация произведения в качестве промышленного образца исключает возможность получения вознаграждения по нормам авторского права. Кроме того, и это весьма существенно, такое решение было принято законодателем в условиях патентной формы охраны промышленных образцов.

Для промышленных образцов, охраняемых патентом, указанное решение вполне обосновано. Организация, которая купила лицензию на промышленный образец, не обязана сверх лицензионного вознаграждения выплачивать еще вознаграждение за использование образца по нормам авторского права. Но ведь действующее законодательство о промышленных образцах ориентируется на выдачу свидетельств, в связи с чем право использования промышленных образцов возникает у государства. Это обстоятельство нельзя не учитывать при охране личных и имущественных интересов авторов, которые получают на свои произведения свидетельства. Регистрация произведения в качестве промышленного образца является подтверждением новизны и эстетических достоинств данного произведения, что поощряет авторов к созданию образцов, отвечающих повышенным запросам потребителя к художественному оформлению изделий промышленности. Стремление автора получить на созданный образец свидетельство не должно отрицательно сказываться на его имущественных интересах. Следует учитывать, что вознаграждение, выплачиваемое автору за использование промышленного образца, лимитировано. Оно не может превышать за образцы, отнесенные к первой категории сложности изделий, — 150 руб., ко второй категории — 250 руб., к третьей категории — 1250 руб., к четвертой категории — 2500 руб., к пятой категории — 5000 руб. Однако одному лицу может быть выплачено вознаграждение не свыше 2000 руб. (см. пп. 1 и 5 Инструкции о вознаграждении за промышленные образцы).

Вознаграждение по нормам авторского права может быть более высоким. Нормы авторского права не устанавливают предельного размера авторского вознаграждения, которое может быть выплачено за использование произведения в изделиях про-

мысленности. Быть может соответствующие нормы авторского права нуждаются в пересмотре, но получение вознаграждения по нормам о промышленных образцах не должно исключать возможности получения вознаграждения и по нормам авторского права.

Это положение должно найти прямое закрепление в законе с указанием, однако, что оно не распространяется на промышленные образцы, на которые выданы патенты.

В связи с тем, что ряд произведений изобразительного искусства может охраняться одновременно нормами авторского права и нормами о промышленных образцах, существенное значение имеет установление одинаковых условий для охраны права авторства на данный объект, в частности, единообразное решение вопроса о действии исковой давности.

Известно, что охрана права авторства по нормам авторского права не ограничивается сроком давности. Но если это же произведение зарегистрировано в качестве промышленного образца, то в соответствии с Положением о промышленных образцах споры об авторстве (соавторстве) могут рассматриваться лишь в течение годичного срока (п. 14).

Это несоответствие нуждается в неотложном устранении. По нашему мнению, споры об авторстве (соавторстве) на все творческие достижения должны быть изъяты из-под действия исковой давности, так как не могут быть приведены сколько-нибудь серьезные аргументы, руководствуясь которыми можно было бы игнорировать общественную заинтересованность в восстановлении прав действительного автора в любое время.

К ВОПРОСУ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СОЛИДАРНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ВСЛЕДСТВИЕ СОВМЕСТНОГО ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА

Канд. юрид. наук, доц. Э. Я Лаасик

Тартуский гос. университет

Обобщение практики судов Эстонской ССР по искам о возмещении вреда показывает, что вред личности или имуществу гражданина, а также организации, нередко причиняется совместными действиями нескольких лиц. В настоящей статье делается попытка раскрыть сущность спорных вопросов, возникающих при возложении солидарной ответственности на этих лиц.

1. Любое обязательство со множеством лиц является долевым, поскольку из закона или договора не вытекает иного (ч. 1 ст. 186 ГК ЭССР).¹

Долевое обязательство характеризуется тем, что каждый из нескольких должников отвечает только за себя, только в своей доле (равной или неравной) и кредитор вправе требовать исполнения обязательства от каждого в таком соответствующем объеме. После исполнения обязательства в своей доле, обязательство в отношении этого должника прекращается и он выпадает из долевого обязательства.

Порядок исполнения и прекращения обязательства со множеством лиц совершенно иной, если законом или договором установлена солидарность обязанностей должников (ст. 187 ГК ЭССР).

Содержание солидарности на стороне должников заключается в том, что кредитор, в отличие от кредитора по долевному обязательству, «вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них как полностью, так и в части долга» (ч. 1 стр. 188 ГК ЭССР), и должники обязаны исполнять обязательство в соответствии с предъявленным тре-

¹ В рамках настоящей статьи рассматриваются некоторые вопросы, возникающие со множеством лиц только на стороне должников.

бованием кредитора. Ни один из должников не освобождается от обязательства пока оно полностью не исполнено, потому что кредитор, не получивший полного удовлетворения от одного из солидарных должников, имеет право требовать недополученное от остальных солидарных должников. При этом характерно еще то, что должник не имеет права оспаривать порядок требования исполнения обязательства, избранного кредитором потому, что такое право предоставлено кредитору прямыми указаниями закона. Все это однако не исключает возможности спора о факте наличия или отсутствия солидарного обязательства, о составе его лиц и т. п. Солидарный порядок исполнения обязательства устанавливается либо законом, либо договором и исключительно только в интересах кредитора в целях быстрее исполнения обязательства наиболее выгодным для него способом в полном объеме.

В заключение общей характеристики солидарного порядка исполнения обязательства специально указываем, что ст. 188 ГК ЭССР — норма материального права, определяющая содержание прав кредитора при солидарной обязанности должников.

Если вред личности или имуществу гражданина (организации) причинен действиями нескольких лиц, то обязательство со множеством лиц из такого причинения вреда, также как и в случае причинения вреда одним лицом, возникает при наличии имущественного вреда у потерпевшего, противоправного действия каждого из причинивших вред, причинной связи между противоправным действием каждого из причинителей и вредом и вины каждого из них (за исключением случая, когда ответственность возникает независимо от вины причинителя, например по ст. 458 ГК ЭССР).

То обстоятельство, что вред причинен действием нескольких лиц, само по себе не предрешает возникновения солидарного обязательства из причинения вреда. Предполагается, что возникшее обязательство со множеством лиц долевое. Для возникновения солидарного обязательства требуется, кроме вышеприведенных общих условий, еще одно условие — причинение вреда действиями нескольких лиц именно совместно. Только в таком случае причинившие вред несут солидарную ответственность перед потерпевшим (ст. 459 ГК ЭССР). Содержание такой ответственности изложено в ст. 188 ГК ЭССР.

Устанавливая солидарную ответственность лиц, совместно причинивших вред, законодатель исходил, прежде всего, как уже сказано выше, из интересов потерпевшего, а также из того, что причинение вреда несколькими лицами совместно (так сказать «групповое» причинение вреда) — это правонарушение, представляющее собой большую общественную вредность (опас-

ность), нежели совершение его одним лицом, или хотя бы несколькими лицами, но не совместно.

О понятии совместного причинения вреда в юридической литературе высказаны различные точки зрения.² Подробный анализ этих мнений не влез в рамки настоящей статьи и увел бы в сторону от поставленной нами основной задачи. Поэтому отметим лишь, что правы те авторы, по мнению которых действия нескольких лиц можно признать совершенными совместно в силу специфики причинной связи и в вине, причем специфика причинной связи является основным критерием.

Специфика причинной связи для признания вреда, причиненного несколькими лицами совместно, заключается в том, что противоправные действия нескольких лиц в совокупности причинно обусловили вред, представляющий собою единое и нераздельное целое. Сказанное не надо смешивать с неразделимостью предмета обязательства: причиненный вред всегда разделим в его денежном выражении.

Если же вред причинен действиями нескольких лиц, то под виною как одним из условий, порождающих возникновение обязательства из причинения вреда со множеством ответственных лиц, понимается вина каждого причинившего вред, как бы (абстрагированно) объединенная в одно целое. В этом смысле вина одинакова как при возникновении долевого, так и солидарного обязательства из причинения вреда.³ Специфика в вине проявляется при исполнении обязательства со множеством лиц и в случае неисполнения его при возложении ответственности на причинивших вред за неисполнение обязательства.

Если обязательство из причинения вреда доленое, то каждый из причинивших вред обязан исполнить обязательство в своей

² Е. А. Флейшиц. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения, М., 1951, стр. 154; О. С. Иоффе. Обязательства по возмещению вреда, 2-е изд., изд. ЛГУ, Л., 1952, стр. 71—72; В. Т. Смирнов. Регрессные иски в обязательствах из причинения вреда, М., 1960, стр. 27; Гражданский кодекс РСФСР учебно-практическое пособие II, Свердловск, 1965, стр. 376 и др.

³ Определенная специфика в учете степени виновности наблюдается в случаях, когда вред причинен преступными действиями нескольких лиц, привлеченных к уголовной ответственности. В п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 28 мая 1954 г. «О судебной практике по взысканию материального ущерба, причиненного преступлением» подчеркивается, что «солидарную ответственность должны нести лица, причинившие ущерб совместными действиями... При групповых преступлениях каждый осужденный несет солидарную ответственность лишь в части тех фактов (эпизодов) преступления, в которых установлено его участие. В тех случаях, когда подсудимый причинил вред своими преступными действиями при умышленном содействии со стороны других подсудимых, на этих последних должна возлагаться солидарная с лицом, причинившим вред, ответственность в размере суммы, в которой они содействовали причинению вреда».

доле, причем размеры долей определяются в соответствии со степенью виновности каждого из них и могут быть как равными, так и неравными. В случае неисполнения своей обязанности каждый отвечает только за себя, т. е. в размере своей доли.

Если же обязательство из причинения вреда солидарное, то каждый из нескольких причинивших вред также вправе предложить исполнение в такой доле, в какой это кажется им справедливым (учитывая степень виновности каждого и иные обстоятельства), и потерпевший не вправе отказать в принятии исполнения. Однако, при отсутствии исполнения вообще или отсутствии исполнения в полном объеме потерпевший в силу ст. 188 ГК ЭССР вправе сам определить, с которого из причинивших вред требовать исполнения и в каком объеме, без учета степени его виновности в возникновении солидарного обязательства из причинения вреда. Это право сохраняется у потерпевшего и в случае привлечения солидарных должников к ответственности по суду за неисполнение солидарного обязательства, так как при вынесении решения об удовлетворении иска к нескольким ответчикам, суд должен указать, что их ответственность является солидарной (ч. 2, ст. 209 ГПК ЭССР). В силу указанного вообще невозможно привлекать к солидарной ответственности одно лицо. На основании решения суда о взыскании ущерба с нескольких лиц солидарно потерпевший-взыскатель может просить суд выписать либо один исполнительный лист для взыскания присужденной суммы с одного из солидарных ответчиков, либо нескольких исполнительных листов для взыскания с нескольких или всех солидарных ответчиков (ч. 2 ст. 329 ГПК ЭССР).

Вышесказанное позволяет констатировать необоснованность весьма распространенного мнения, что якобы невозможность установления того, в какой степени виновен каждый из множества лиц, причинивших вред, является одним из оснований, порождающих возникновение солидарного обязательства из причинения вреда (и возложение солидарной ответственности). Специфика в причинной связи, а не в вине является определяющим критерием при возникновении солидарного обязательства. Требуется установить лишь наличие, а не степень вины каждого из множества лиц, причинивших вред. Установление степени виновности каждого из совместно причинивших вред (солидарных ответчиков) необходимо для определения доли в случае предъявления регрессного иска одним из них, исполнившим обязательство в полном объеме, к остальным.⁴

Итак, солидарное обязательство из причинения вреда возникает при наличии общих и особых условий (фактического состава), предусмотренных законом. Установление законом солидарной ответственности лиц, совместно причинивших вред озна-

⁴ О. С. Иоффе. Цит. соч., стр. 73.

чает, что потерпевшему предоставлено право требовать исполнения (возмещения вреда) в порядке, установленном нормами ст. 188 ГК ЭССР, и что принудительное осуществление этого права обеспечено нормами гражданского судопроизводства, а в случае привлечения одного, нескольких или всех, причинивших вред, к уголовной ответственности также и нормами уголовно-процессуального права

2. Выше изложены исходные позиции о солидарном обязательстве из причинения вреда. Переходим к вопросу их практического применения в суде. Что должно быть установлено, чтобы считать возникшее из причинения вреда обязательство солидарным, неисполнение которого добровольно порождает солидарную ответственность причинивших вред?

Во-первых, должен быть установлен субъектный состав обязательства, т. е. потерпевший и круг лиц, о которых можно предполагать, что они участвовали в причинении вреда. Они должны участвовать в процессе, ибо спор о том, «является ли вред следствием противоправной деятельности нескольких лиц, — это вопрос факта, устанавливаемого судом в каждом отдельном случае судебного разбирательства на основании доказательств, собранных по делу».⁵ Без установления этого факта вообще нет возможности говорить об обязательстве со множеством лиц, в том числе и о солидарном обязательстве, а следовательно, и о долевой или солидарной ответственности.

Во-вторых, должно быть установлено наличие общих условий ответственности в отношении каждого, причинившего вред. В юридической литературе справедливо отмечалось: «Необходимо, однако, иметь в виду, что ст. 455 ГК РСФСР⁶, которая устанавливает солидарную ответственность, не обладает самостоятельным значением (разрядка моя — Э. Л.), еще неизвестно, отвечают ли вообще лица за вред, в связи с причинением которого к ним предъявлено требование о выплате возмещения. Иными словами, требуется предварительная квалификация действий этих лиц на основании норм, регламентирующих условия возложения ответственности за противоправное причинение вреда».⁷

В-третьих, должно быть установлено, причинен ли вред действиями нескольких лиц совместно, т. е. наличие особого условия.

⁵ К. К. Яичков. Права, возникающие в связи с потерей здоровья, изд. «Наука», М., 1964, стр. 110.

⁶ Ст. 459 ГК ЭССР — автор.

⁷ К. К. Яичков. Права, возникающие в связи с потерей здоровья, изд. «Наука», М., 1964, стр. 113; см. также Е. В. Флейшиц. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения, М., 1951, стр. 154; В. Маслов. Обязательства из причинения вреда, Харьков, 1961, стр. 49; Л. А. Майданюк, Н. Ю. Сергеева. Материальная ответственность за повреждение здоровья, М., 1962, стр. 69.

Только после этого можно сказать, что налицо солидарное обязательство из причинения вреда и применим принцип солидарной ответственности в отношении лиц, причинивших вред. Если же из нескольких лиц, связанных с причинением вреда, привлечено в процесс в качестве ответчика только одно, то никак нельзя сказать, что оно действовало совместно, и поэтому его ответственность солидарна. Тем более недопустимо устанавливать факт совместного причинения вреда в отношении других лиц, не участвовавших в деле. Это было бы нарушением основных принципов гражданского судопроизводства.

В юридической литературе господствует, однако, совсем противоположная точка зрения. Понятие «вправе требовать исполнения», как правило, отождествляется с понятием «вправе предъявить иск»⁸. Так, например, Л. Гальперин, воспроизводя вначале содержание ч. I ст. 181 ГК РСФСР⁹, прямо указывает: «Следовательно, кредитор может предъявить иск (разрядка моя — Э. Л.) к любому из должников, который не вправе требовать распределения долга, ограничения ответственности частью долга».¹⁰ С этим согласиться никак нельзя. «Вправе требовать исполнения» и «вправе предъявить иск» в (процессуальном смысле) не равнозначные понятия. «Право требовать исполнения» это, как мы уже указывали, составная часть материально-правовой нормы, определяющая содержание прав кредитора при солидарной обязанности должников. Ст. 188 ГК ЭССР не норма процессуального права, она не предопределяет процессуального порядка осуществления права требования к солидарным должникам в случае неисполнения ими обязательства. Порядок предъявления иска к должникам и рассмотрение иска в порядке гражданского судопроизводства определяются нормами гражданского процессуального права, а в случае предъявления гражданского иска в уголовном процессе — нормами уголовно-процессуального права.

Потерпевший, конечно, может предъявить иск к одному из нескольких причинивших вред, но суд не может выполнить предписания ст. 14 и др. ГПК ЭССР, если он не привлечет других причинивших вред к участию в деле в качестве соответчиков. Закон не содержит никаких исключений в отношении солидарных ответчиков, каждый из них имеет равные права на судебную защиту.

Вышеприведенное не ограничивается рамками теоретического спора. Оно проявляется и в судебной практике. Приведем наглядный пример из судебной практики Эстонской ССР.

⁸ И. Б. Новицкий, Л. А. Лунц. *Общее учение об обязательстве*, М., 1950, стр. 210—211.

⁹ Часть I, ст. 188 ГК ЭССР — автор.

¹⁰ Л. Гальперин. *Солидарные обязательства*, — «Советская юстиция», № 16, 1967, стр. 17.

11 ноября 1965 г. Инспекция охотничьего хозяйства выписала на имя А. Киммеля и А. Мююла путевку на право охоты на одного лося на территории совхоза «Лахмусе». На основании этой путевки 14 ноября производилась охота совместно двумя охотничьими секциями «Лахмусе» и «Вылли», причем член секции «Вылли» М. Пийр ранил одного лося. 15, 16 и 17 ноября те же охотники продолжали охоту, но раненого лося не нашли.

5 и 12 декабря охотники секции «Лахмусе» в составе 16 человек снова организовали охоту и 12 декабря 1965 г. А. Касе застрелил одного лося.

Инспекция охотничьего хозяйства предъявила к А. Киммелю как к браконьеру иск о возмещении вреда, причиненного охотничьему хозяйству в сумме 1000 руб. Народный суд Вильяндиского района решением от 19 июля 1966 г.¹¹ иск удовлетворил и Коллегия по гражданским делам Верховного суда Эстонской ССР своим определением от 9 августа 1966 г.¹² оставила решение народного суда в силе.

По данному делу, именно благодаря отождествлению «права требования исполнения» с «правом предъявить иск» к одному или нескольким ответчикам суд вообще не ставил задачу установить факт совместного причинения вреда, не говоря уже об установлении общих условий ответственности в отношении всех участников охоты, хотя спор по этому вопросу имел место. Все лица, о которых предполагалось, что они совместно причинили вред, не вызывались в суд даже в качестве свидетелей, не говоря уже о необходимости привлечения их всех к участию в деле в качестве соответчиков. Однако это не помешало Коллегии, исходя из якобы установленного факта наличия солидарных обязанностей нескольких лиц, писать в определении, что Киммель имеет право обратного требования ко всем участникам охоты 12 декабря 1965 г., и притом еще в равных долях. При таком рассмотрении дела могут оказаться в числе солидарных должников лица, которые вообще на охоту не ходили, вернулись с полдороги домой, выпивали в лесу или по другим причинам фактического участия в охоте не принимали. Совершенно недопустимо устанавливать в судебном решении факты в отношении лиц, не участвующих в деле в качестве ответчиков, в том числе и факты, которые имеют обязательное значение при рассмотрении регрессного иска.

Насколько необходимо привлечение к участию в деле всех участников в причинении вреда, показывает другой пример, взятый также из судебной практики Эстонской ССР.

¹¹ Гражданское дело № 2-426/1966 Народного суда Вильяндиского района ЭССР.

¹² Гражданское дело № 1012/11-1966 Верховного суда ЭССР.

3 августа 1964 г. Прикс, Варблане, Ныммик и Пинд охотились по особой путевке на дикого козла, но убитой оказалась косяля. Иск был предъявлен ко всем участвовавшим в охоте.

При разбирательстве дела было установлено, что козел бежал впереди, а косяля сзади. Соответчик Варблане хотел застрелить козла, но ошибся и ранил косялю в ногу. Соответчик Пинд спустил собаку на раненную косялю. Учитывая все обстоятельства дела, суд признал солидарными ответчиками Варблане и Пинда, и взыскал вред в полном объеме только с них. Другие участники охоты Прикс и Ныммик были освобождены от ответственности, поскольку было установлено судом, что они не участвовали в причинении вреда. Коллегия по гражданским делам Верховного суда ЭССР согласилась с этим и оставила решение суда в силе.¹³ Это решение правильное, но можно представить себе, какие были бы последствия, если бы иск был предъявлен, например, только к Прикс и суд решил бы дело без привлечения в процесс соответчиками других участников охоты, как это было по делу Киммеля и др.

Можно привести еще ряд других дел из судебной практики ЭССР, которые с предельной ясностью показывают необходимость всегда привлекать к делу в качестве соответчиков всех лиц, о которых предполагается, что они совместно причинили вред. Но уместно вспомнить здесь и ценное указание по этому поводу Коллегии по гражданским делам Верховного Суда СССР по иску Царевых к Полянской-Высоцкой и Высоцкой, где написано: «Поскольку при рассмотрении дела 29 апреля 1952 г. суд пришел к выводу, что лицом, ответственным по иску Царевой вместе с Полянской-Высоцкой, является и Высоцкая, то суд обязан был привлечь последнюю соответчиком по делу и при участии всех этих лиц вынести решение, окончательно разрешающее возникший спор».¹⁴ Далее указывается, что «предъявление иска, вытекающего из солидарного обязательства к одному должнику, исключает возможность предъявления такого же иска к остальным солидарным должникам», так как такой иск следует считать повторным. Иск, тождественный с иском уже разрешенным судом, не подлежит рассмотрению. Такое разъяснение Коллегии вызвало однако недовольство многих цивилистов. Комментируя это определение, В. Т. Смирнов пишет: «Это указание Верховного Суда СССР верно лишь для случаев, когда по такому решению против одного из солидарных должников кредитор получает полное удовлетворение, в данном случае возмещение ущерба в полном объеме. Однако, в случаях безуспешности взыскания по решению суда, вынесенному против одного

¹³ Гражданское дело № 1246/II 1964 Верховного суда ЭССР.

¹⁴ «Судебная практика Верховного Суда СССР», № 4, 1955, стр. 46—47.

из солидарных должников, кредитор не лишен права предъявить иск к другому (другим) из солидарных должников. Подобное положение прямо предусмотрено ст. 115 ГК». ¹⁵

Возражая против такой критики, отметим, что в ст. 115 ранее действовавшего ГК РСФСР, также как и в ст. 188 ГК ЭССР, говорится о «праве требования исполнения», а не о понятии «в праве предъявить иск». Таким образом, ссылка на ст. 115 не обоснована. По делу Царевых речь идет именно о случае безуспешного взыскания по решению суда, вынесенному против одного из солидарных должников. Следовательно, нет возможности двояко понимать содержание определения.

3. Своеобразна судебная практика Эстонской ССР в случаях, когда вред причинен личности гражданина столкновением нескольких автомашин, из владельцев которых один выступает перевозчиком потерпевшего. Если такой иск предъявлен не ко всем владельцам источников повышенной опасности, то остальные привлекаются к делу в качестве соответчиков по инициативе суда. Удовлетворяется же иск только к перевозчику, ссылаясь на ответственность его по договору перевозки, якобы предусмотренную ст. 383 ГК ЭССР (ст. 385 ГК РСФСР). Иск к другим соответчикам оставляется без удовлетворения. При этом указывается, что после исполнения решения суда ответчик имеет право регресса к остальным, совместно причинившим вред владельцам автомашин, иск к которым по данному делу оставлен без удовлетворения. Чтобы не быть голословным, приведем некоторые дела.

26 июня 1965 г. столкнулись грузовые автомашины, принадлежащие колхозу «Кевад» и совхозу «Куусте». Вследствие этого было причинено увечье гр-ке Ялас, ехавшей на автомашине колхоза «Кевад». Автоавария случилась только по вине шофера автомашины совхоза «Куусте». Иск был предъявлен к владельцам обеих автомашин как совместно причинившим вред. Народный суд Тартуского района Эстонской ССР решением от 15 декабря 1965 г. возложил всю ответственность за причиненный вред на колхоз «Кевад». В отношении же совхоза в решении пишется дословно следующее: «Иск к совхозу «Куусте» по данному делу удовлетворению не подлежит, так как последний отвечает перед колхозом «Кевад» в порядке регресса». ¹⁶

Несколько месяцев позднее Коллегией по гражданским делам Верховного суда Эстонской ССР была высказана такая же точка зрения по другому делу, где были следующие обстоятельства: 14 мая 1965 г. Боричевский ехал на микроавтобусе, принад-

¹⁵ В. Т. Смирнов. Регрессные иски в обязательствах из причинения вреда, М., 1960, стр. 28.

¹⁶ Гражданское дело № 2-284 1965 г. Народного суда Тартуского района ЭССР.

лежащем Таллинском таксомоторному парку, из Таллина в Пярну. На 58 км от Таллина микроавтобус столкнулся с грузовой автомашиной Автотранспортной базы № 17. Авария произошла при отсутствии вины обоих автохозяев. В результате аварии Боричевскому было причинено увечье и были испорчены его вещи (чемодан, пальто, костюм и т. п.). Народный суд Центрального района г. Таллина удовлетворил иск только к Таллинскому таксомоторному парку и освободил соответчика Автобазу № 17 от ответственности. Рассматривая дело на основании кассационной жалобы Таллинского таксомоторного парка, Коллегия по гражданским делам Верховного суда ЭССР в своем определении от 22 февраля 1966 г., наряду с другими обстоятельствами, отметила: «Принимая во внимание, что настоящий иск вытекает из договора перевозки, в соответствии со ст. 378 и 383 ГК ЭССР, возместить вред, причиненный Боричевскому повреждением здоровья и вещей, должен перевозчик, и Народный суд правильно по существу удовлетворил требование истца с Таллинского таксомоторного парка.

Вопрос о возмещении вреда Автотранспортной базой № 17 Таллинскому таксомоторному парку может быть решен в установленном законом порядке отдельно от данного дела».¹⁷

С такой практикой согласиться нельзя. Она вызывает следующие основные возражения:

а) Ответственность перевозчика за причинение смерти или повреждение здоровья пассажира определяется не по правилам договорной ответственности, а по правилам внедоговорной ответственности, т. е. по правилам гл. 41 ГК ЭССР. Что же касается ответственности за порчу вещей, то при разрешении этого вопроса следует исходить из следующего: если вещи сданы к перевозке как багаж, и сдача в багаж оформлена в соответствии с уставом, положением или правилами о перевозке багажа, то в случае утраты и порчи багажа наступает ответственность, вытекающая из договора перевозки багажа. Ответственность основывается на вине перевозчика (ст. 380 ГК ЭССР). Законодательство об автотранспортных перевозках не содержит специальной нормы, возлагающей ответственность на перевозчика без его вины.

Если вещи находились на самом пассажире (например одежда) или при пассажире (т. н. ручная кладь), то по всем правилам перевозок сам пассажир должен заботиться об их сохранности. Тем самым исключается договорная ответственность перевозчика. За порчу или повреждение этих вещей должен нести ответственность тот, кто причинил вред имуществу (в том числе и перевозчик) и, по-видимому, только на основании правил, регулирующих внедоговорную ответственность (ст. ст. 448, 449,

¹⁷ Гражданское дело № 230/II-1966 Верховного суда ЭССР.

458 и др. в главе 41 ГК ЭССР).¹⁸ Если ручная кладь и вещи на самом пассажире испорчены источником повышенной опасности, может наступить ответственность владельца (в том числе и перевозчика) и при отсутствии его вины.¹⁹ Ответственность за судьбу вещей на самом пассажире и при пассажире должна определяться по тем же правилам, по которым определяется ответственность за причинение вреда личности самого пассажира.

б) Поскольку ответственность перевозчика за причинение смерти или повреждение здоровья определяется по правилам внедоговорной ответственности, то в случае совместного причинения вреда должны применяться и правила ст. 459 ГК ЭССР. Совместное причинение вреда в силу закона порождает возникновение солидарного обязательства, а тем самым и солидарную ответственность (ч. 1, ст. 188 ГК ЭССР) всех, совместно причинивших вред. Нет никакого правового основания для освобождения от ответственности одного из владельцев источника повышенной опасности, совместно причинивших вред, даже при отсутствии вины с его стороны.²⁰

в) Отказ суда от удовлетворения иска к одному или нескольким лицам, совместно причинившим вред, привлеченным к делу

¹⁸ Мы не можем не согласиться с такой же точкой зрения, высказанной уже давно в юридической литературе. См. М. Е. Ходунов. Внутренневодное право, изд. Наркомречфлота, М., 1945, стр. 168.

¹⁹ Иную точку зрения высказал М. А. Тарасов (М. А. Тарасов. Договор перевозки, изд. Ростовского ГУ, 1965, стр. 384—387). По его мнению, если закон (соответствующие правила перевозки) допускает перевозку ручной клади при пассажире (не говоря уже о вещах на самом пассажире), то перевозчик обязан создать необходимые условия не только для поездки самого пассажира, но и для перевозки ручной клади. Следовательно, перевозка вещей на самом пассажире и при пассажире осуществляется по придаточному договору к договору о перевозке пассажира. Отсюда и идея договорной ответственности перевозчика, хотя автор точно не указывает, на основании каких статей договорная ответственность наступает. Аргументация М. А. Тарасова однако не убедительна. Обязанность всячески содействовать осуществлению пассажиром предоставленных ему прав возложена на перевозчика, юридического лица, законом, а не договором. Если исходить из точки зрения М. А. Тарасова, то иск Боричевского в части ручной клади и вещей на нем пришлось бы оставить без удовлетворения, потому что договорная ответственность за утрату и порчу вещей основывается только на принципе вины (ст. 380 ГК ЭССР).

²⁰ По-видимому, возникновению такой, с нашей точки зрения необоснованной, судебной практики способствовало и неопределенное высказывание проф. Е. А. Флейшиц о том, что «советское законодательство склоняется к (разрядка моя — Э. Л.) к применению в таких случаях принципа вины» (Е. А. Флейшиц. Цит. произв. стр. 150). При этом указывается на КТМ и Воздушный кодекс. Наличие специальных норм действительно устраняет применение ст. 458 ГК ЭССР как общей нормы. Это указание соответствует и ст. 37 Основ. Но это однако не означает, что при отсутствии специальных норм допустимо отбрасывать в сторону общую норму и исходить из специальной нормы, не регулирующей данное отношение.

в качестве соответчиков, исключает их из числа солидарных должников. Тем самым исключается и возможность предъявления к ним регрессного иска.

Исходя из сказанного, представляется, что, во избежание ошибок в практике, желательно, чтобы Пленум Верховного Суда СССР или Пленум Верховного суда ЭССР дал судам соответствующее разъяснение.

4. Рассмотрение иска к совместно причинившим вред вызывает известные трудности и в том случае, когда некоторые из них привлечены к уголовной ответственности, некоторые — нет. Действующее уголовно-процессуальное законодательство не разрешает рассматривать в уголовном процессе гражданский иск, предъявленный к тем из совместно причинившим вред, которые не привлечены к уголовной ответственности. Отсюда по действующему законодательству остаются две возможности: либо рассмотреть предъявленный иск только к тем из совместно причинившим вред, которые привлечены к уголовной ответственности, либо же оставить гражданский иск в уголовном процессе без рассмотрения, предоставив потерпевшему возможность предъявления иска в порядке гражданского судопроизводства ко всем, совместно причинившим вред. Однако, отождествляя «право требования исполнения» с «правом предъявить иск» к солидарным должникам, почти все представители науки уголовно-процессуального права, ссылаясь на ст. 115 ранее действовавшего ГК РСФСР (ст. 188 ГК ЭССР), считают возможным предъявить отдельный иск в порядке гражданского судопроизводства к тем из лиц, совместно причинившим вред, которые не привлечены к уголовной ответственности. При этом выбор того или другого способа ставится в зависимость от воли потерпевшего, опять-таки со ссылкой на ст. 115 ранее действовавшего ГК РСФСР (ст. 188 ГК ЭССР).²¹ Такая же точка зрения высказана Верховным Судом Союза ССР по ряду рассмотренных дел. Так, например, по делу Гнедого С. В. и др. Военный трибунал Киевского военного округа отменил 24 марта 1960 г. приговор военного трибунала в части удовлетворения гражданского иска по тем основаниям, что ущерб Знаменскому сельпо причинен не только лицами, осужденными по данному делу, но и двумя другими лицами, в отношении которых дело в уголовном порядке прекращено. «Военный трибунал округа признал за гражданским истцом право на удовлетворение иска, который должен быть заявлен в порядке гражданского судопроизводства ко всем лицам, принимавшим участие в хищении».²² К сожалению, Военная коллегия Верховного Суда Союза ССР отменила это опреде-

²¹ См. П. П. Гуреев. Гражданский иск в уголовном процессе, М., 1961, стр. 36—43.

²² «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1961, № 6, стр. 22—23.

ление, ссылаясь, опять-таки, на ст. 115 ранее действовавшего ГК РСФСР (ст. 188 ГК ЭССР), якобы предоставляющую право выбора, к кому из солидарных должников предъявить иск, а по данному делу потерпевший предъявил иск только к тем, которые привлечены к уголовной ответственности.

Суды ЭССР в течение ряда лет в случаях, когда не все лица, совместно причинившие вред, привлечены к уголовной ответственности, как правило, оставляют гражданский иск в уголовном процессе без рассмотрения, предоставляя потерпевшему возможность предъявления иска в порядке гражданского судопроизводства ко всем, совместно причинившим вред.

Такая практика представляется единственно правильной. Когда иск уже удовлетворен к некоторым солидарным ответчикам в уголовном процессе, предоставление возможности предъявить этот же иск к лицам, не привлеченным к уголовной ответственности, означает предоставление права на повторный иск, что не вытекает из закона.

Позиция судов ЭССР верна и в другом аспекте. Совместный причинитель вреда, не привлеченный к уголовной ответственности, выступая в уголовном процессе в качестве свидетеля и зная, что вскоре будет предъявлен иск и к нему, как правило, не дает полноценных показаний. Дело коренным образом меняется, когда они выступают гражданскими ответчиками все одновременно. И, наконец, вынесением решения суда о взыскании возмещения со всех, совместно причинивших вред, обеспечивается быстрее получение полного удовлетворения истцом, в интересах которого установлена солидарная ответственность должников.

Рассмотрение иска в порядке гражданского судопроизводства отдельно от уголовного дела вызывает, однако, определенные практические трудности. Гражданское дело рассматривается несколько позднее уголовного дела, а поэтому судья должен вновь изучить материалы. В случае же рассмотрения дела в ином составе судей, судья затрачивает много времени на изучение, очень часто многотомного, уголовного дела. Бывают различные трудности с этапированием осужденного-ответчика. Потерпевшие иногда сами затягивают предъявление иска и т. п. Для устранения указанных и иных трудностей нам представляется целесообразным дополнить ст. 43 УПК ЭССР нормой или включить в УПК ЭССР статью, по которой лица, причинившие вред совместно с обвиняемым (обвиняемыми), не привлеченные к уголовной ответственности, могут быть привлечены к делу в качестве гражданских соответчиков в уголовном процессе. Это дало бы возможность удовлетворять гражданский иск в уголовном процессе солидарно ко всем причинившим вред как к привлеченным, так и к непривлеченным к уголовной ответственности.

5. При рассмотрении исков к лицам, совместно причинившим вред, в судебной практике ЭССР возник вопрос о допустимости возложения солидарной ответственности за гражданина и социалистическую организацию, хотя закон не устанавливает никаких исключений в отношении субъектов ответственности. Сомнения возникли из чисто практических соображений.

В случае удовлетворения иска, предъявленного к гражданину и социалистической организации солидарно, истец, на основании исполнительного листа, всегда взыскивал всю присужденную сумму только с социалистической организации, а социалистическая организация очень часто не могла в порядке регресса получить обратно с гражданина падающую на него долю из-за отсутствия у него имущества или, чаще всего, из-за применения при рассмотрении регрессного иска правил ч. 2 ст. 462 ГК ЭССР. Короче говоря, вся ответственность возлагалась фактически на социалистические организации.

18 сентября 1962 г. Коллегия по гражданским делам Верховного суда ЭССР, рассматривая в кассационном порядке дело по иску Таллинского парка легковых автомашин к Вяли, Уукиви и к Ленинградскому автобусному парку № 1 о возмещении вреда в сумме 1509 руб. 86 коп., высказала однако иную точку зрения, заключающуюся в том, что на гражданина и социалистическую организацию не может быть возложена солидарная ответственность, хотя вред причинен ими совместно. Их ответственность должна определяться по принципу долевой ответственности. Исходя именно из этого, Коллегия оставила в силе решение народного суда Морского района города Таллина, по которому было взыскано с Уукиви 503 руб. 28 коп. и с Ленинградского автобусного парка № 1 1006 руб. 56 коп. Против Вяли иск был оставлен без удовлетворения, так как он не мог предотвратить возникновение вреда.²³ Впоследствии сложилась такая практика.

Мы были бы готовы считать позицию, занятую коллегией по этой категории дел, единственно правильной. Учитывая вышеприведенные соображения, и по нашему мнению, солидарная ответственность может быть возложена либо на граждан, либо на социалистические организации, но не на граждан и социалистические организации. Однако для такого вывода в законе отсутствуют основания. Поэтому нам представляется целесообразным дополнить ст. 459 ГК ЭССР второй частью, примерно в такой редакции: «Правила настоящей статьи не распространяются на случаи причинения вреда совместными действиями гражданина и социалистической организации». В интересах всего общества законодатель может ограничить в некоторых случаях применение принципа солидарной ответственности и не предоставить

²³ Гражданское дело № 1376/II 1962 г. Верховного суда ЭССР.

потерпевшему в случае причинения ему вреда совместными действиями нескольких лиц, права требовать возмещения вреда в льготном порядке и сохранить общий принцип, т. е. принцип долевой ответственности. Тем самым не будет нарушен и принцип возмещения вреда потерпевшему в полном объеме.

6. Целый ряд вопросов возникает в связи с возложением ответственности в случаях, когда вред причинен совместными действиями нескольких несовершеннолетних. Короче говоря, применима ли ст. 459 ГК ЭССР в отношении самих несовершеннолетних, их родителей, усыновителей, опекунов и попечителей? Представляется, что да, если применение этой статьи не устранимо специальными нормами закона. Такой вывод основывается рядом обстоятельств, на которых остановимся ниже.

А. Конструкция ответственности, когда вред причинен одним несовершеннолетним.

Несовершеннолетний в возрасте до пятнадцати лет, причинивший вред, вообще не несет перед потерпевшим никакой гражданскоправовой ответственности, в том числе и в случаях, когда он имеет имущество или заработок, или же когда он приобретает имущество или заработную плату по достижении пятнадцатилетнего возраста. Он вообще не является субъектом гражданскоправовой ответственности. Вместо него отвечают его родители (усыновители) или опекун. Последние могут освободиться от ответственности, если докажут, что вред возник не по их вине (ст. 454 ГК ЭССР). О понятии вины родителей (усыновителей) или опекуна уже достаточно сказано в юридической литературе.²⁴ По мнению большинства цивилистов вина родителей (усыновителей) или опекуна может состоять в неосуществлении надлежащего надзора или в ненадлежащем воспитании несовершеннолетнего.

Итак, родители (усыновители) и опекун в случае причинения вреда несовершеннолетним в возрасте до пятнадцати лет отвечают перед потерпевшим только за собственную, а не за чужую вину, как иногда ошибочно полагают.²⁵ Если же один из родителей (усыновителей) докажет, что был лишен возможности осуществлять свою обязанность по надзору, он на основании ст. 448

²⁴ См. полемику, например Н. С. Маленин. Возмещение вреда при повреждении здоровья несовершеннолетних, М., 1962, стр. 24—25; Л. А. Майданик, Н. Ю. Сергеева. Материальная ответственность за повреждение здоровья, М., 1962, стр. 78—79; А. М. Белякова. Ответственность за вред, причиненный малолетним и несовершеннолетним, изд. МГУ, 1963, стр. 12—18 и др.

²⁵ Непонятную позицию занял Ю. Р. Адоян, утверждая, что материальную ответственность несет опекун недееспособного, но несмотря на это возыскание обращается как на имущество невменяемого, так и на имущество опекуна — Р. Ю. Адоян. О гражданском ответчике в советском уголовном процессе, — «Правоведение», № 1, 1966, стр. 75.

ГК ЭССР освобождается от ответственности, которая полностью возлагается на другого родителя (усыновителя).²⁶

Таковы общие условия ответственности родителей за причинение вреда несовершеннолетним в возрасте до пятнадцати лет. Остается ответить еще на вопрос: отвечают ли родители перед потерпевшим по принципу долевой или солидарной ответственности? Поскольку обязанности воспитания несовершеннолетних по ст. 41 КЗО БСО возложены на обоих родителей, то в случае неисполнения этих обязанностей они в конкретном случае своим бездействием совместно обусловили возникновение вреда у потерпевшего (через поведение несовершеннолетнего) и поскольку ст. 454 ГК ЭССР не содержит исключения в применении ст. 459 ГК ЭССР в отношении родителей, они, при наличии общих условий ответственности, должны отвечать перед потерпевшим солидарно.²⁷ По мнению О. С. Иоффе,²⁸ мыслима также солидарная ответственность, когда вред причиняется вследствие неправильного воспитания ребенка родителями и неосуществления должного надзора учебным, воспитательным или лечебным учреждением.

Иное дело, если вред причинен несовершеннолетним в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет. В ч. I ст. 455 ГК ЭССР устанавливается, что такой несовершеннолетний отвечает за причиненный вред на общих основаниях (ст. ст. 448, 453, 458). Следовательно, иск о возмещении вреда всегда должен предъявляться к самому несовершеннолетнему.

Несовершеннолетний в таком возрасте может не иметь имущества или заработка, или же может иметь имущество или заработок, недостаточные для полного возмещения вреда. В таких случаях вред должен быть возмещен в соответствующей части его родителями (усыновителями) или попечителем, если они не докажут, что вред возник не по их вине (ч. 2, ст. 455 ГК ЭССР). Из сказанного естественно вытекает, что:

а) если суд находит, что имущество или заработок несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет достаточны для полного возмещения вреда (например: 17-летний юноша работает токарем, получает заработную плату в месяц 100 рублей и причинил вред в сумме 10 рублей), то нет никакой надобности привлекать к ответственности его родителей (усыновителей) или попечителя, даже при наличии вины последних,

²⁶ Л. А. Майданик, Н. Ю. Сергеева. Цит. произв., стр. 77.

²⁷ Утверждение Л. Г. Кузнецовой, что солидарная ответственность родителей наступает лишь при наличии равной вины, не убедительно, так как степень виновности вообще не является определяющим критерием наступления солидарной ответственности. ГК РСФСР, Учебно-практическое пособие, ч. II, Свердловск, 1965, стр. 361.

²⁸ О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой. Новый гражданский кодекс РСФСР, изд. ЛГУ, стр. 370.

потому что ответственность родителей (усыновителей) или попечителя является субсидиарной (дополнительной);

б) родители (усыновители) или попечитель освобождаются от ответственности, если докажут, что они невиновны в причинении вреда несовершеннолетним в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет, хотя у последнего нет имущества или заработка, или имущество или заработок имеются, но недостаточные для полного возмещения вреда.

Несколько иная точка зрения высказана Пленумом Верховного Суда СССР. П. 15 Постановления № 16 от 23 октября 1963 г. обязывает суды привлекать к участию в деле в качестве соответчиков родителей усыновителей или попечителей несовершеннолетних, достигших 15-летнего возраста, не только по просьбе истца, но и по своей инициативе. Это, естественно, и нужно для выяснения всех обстоятельств дела. Однако, как показано выше, нет надобности во всех случаях при-суждать суммы для возмещения вреда как с несовершеннолетних, так, наряду с ними, и с их родителей, усыновителей или попечителя, к чему обязывает суды Пленум. По мнению Пленума, вопрос о фактической ответственности должен быть решен только при исполнении решения суда, ибо на имущество или на иные доходы родителей (усыновителей) или попечителя взыскание может быть обращено «лишь при отсутствии у несовершеннолетних имущества, заработка или иных источников дохода, достаточных для возмещения вреда».²⁹ По смыслу же ч. 2 ст. 455 ГК ЭССР суд может освободить родителей (усыновителей) или попечителя вообще от ответственности, если имущество или заработок несовершеннолетнего, достигшего 15-летнего возраста, достаточные для полного возмещения вреда. Наш вывод подтверждается отчасти и тем, что по предписаниям ч. 2 ст. 455 ГК ЭССР обязанность родителей (усыновителей) или попечителя возместить вред в соответствующей части прекращается даже в случаях, когда причинивший вред достигнет совершеннолетия или если у него до достижения совершеннолетия появляется имущество или заработок, достаточные для возмещения вреда, хотя родители (усыновители) или попечитель были виновны в причинении вреда несовершеннолетним, и с них поэтому было присуждено дополнительное возмещение, но решение суда еще не исполнено.

Как явствует из вышеизложенного, субсидиарная ответственность родителей (усыновителей) или попечителя перед потерпевшим также ответственность за свою, а не за «чужую» вину. При этом субсидиарная ответственность самих родителей перед потерпевшим должна определяться по принципу солидарной ответственности. Особые условия для возложения такой от-

²⁹ «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1963, № 26, стр. 18.

ветственности такие же как и при возложении солидарной ответственности на родителей в случае причинения вреда несовершеннолетним в возрасте до пятнадцати лет, о чем говорилось выше.

Б. Конструкция ответственности, когда вред причинен совместными действиями нескольких несовершеннолетних.

Если вред причинен совместными действиями нескольких несовершеннолетних в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет, то они сами отвечают перед потерпевшим за причиненный ими вред солидарно на общих основаниях (ст. ст. 448, 453, 458 ГК ЭССР). Естественно, сохраняется и возможность привлечения к субсидиарной ответственности и родителей (усыновителей) или попечителя тех несовершеннолетних, у которых нет имущества или заработка, достаточного для полного возмещения вреда. По порядку возложения ответственности на родителей (усыновителей) или попечителя Пленум Верховного суда Союза ССР дал судам следующее разъяснение: «При причинении вреда совместными действиями нескольких несовершеннолетних, происходящих от разных родителей (разрядка моя — Э. Л.), ответственность *родителей или попечителей* перед потерпевшим должна определяться по принципу долевой ответственности».³⁰ Все дальнейшее зависит от того, как понимать это крайне важное разъяснение. Какие выводы из него вытекают?

Во-первых, надо подчеркнуть, что и во всем п. 15 упомянутого Постановления, и в приведенной его части говорится только о родителях (усыновителях) несовершеннолетних в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет. Поэтому, наряду с родителями упоминают только попечителей.

Во-вторых, нет сомнения в том, что в случаях, когда вред причинен совместными действиями нескольких несовершеннолетних, происходящих от одних родителей, субсидиарная ответственность самих родителей (усыновителей) перед потерпевшим должна определяться по принципу солидарной, а не по принципу долевой ответственности. При ином понимании выражение «разные родители» в Постановлении теряет всякий смысл.

В-третьих, если же вред причинен совместными действиями нескольких несовершеннолетних в возрасте до пятнадцати лет, то действие ч. 2, п. 15 Постановления на них не распространяется, независимо от происхождения их от разных или одних родителей, и ответственность родителей (усыновителей) и опекуна перед потерпевшим должна определяться по принципу солидарной ответственности.

³⁰ Ч. 2, п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 23 октября 1963 г.

На вопрос, по какому принципу, т. е. по долевой или солидарной, возлагать ответственность в случаях, когда вред причинен совместными действиями несовершеннолетнего в возрасте до пятнадцати лет и несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет, совместными действиями несовершеннолетнего в возрасте до пятнадцати лет и совершеннолетнего или совместными действиями несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати лет и совершеннолетнего, приведенное Постановление прямого ответа не содержит. Для разрешения этих вопросов высказываем следующие соображения:

а) Если вред причинен совместными действиями несовершеннолетнего в возрасте до пятнадцати лет и несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет, то ответственность родителей (усыновителей) или опекуна несовершеннолетнего до пятнадцати лет и несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет перед потерпевшим должна определяться по принципу солидарной ответственности. Субсидиарная же ответственность родителей (усыновителей) или попечителя несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет перед потерпевшим должна определяться по принципу долевой ответственности, т. е. должна быть определена доля, в размере каковой родители (усыновители) или попечитель должны нести дополнительную ответственность.

б) Если вред причинен совместными действиями несовершеннолетнего в возрасте до пятнадцати лет и совершеннолетнего, то ответственность родителей (усыновителей) или опекуна несовершеннолетнего и совершеннолетнего перед потерпевшим должна определяться по принципу солидарной ответственности.

в) Если вред причинен совместными действиями несовершеннолетнего в возрасте от пятнадцати до восемнадцати лет и совершеннолетнего, то их ответственность перед потерпевшим должна определяться по принципу солидарной ответственности. Субсидиарная же ответственность родителей (усыновителей) или попечителя перед потерпевшим должна определяться по принципу долевой ответственности, т. е. должна быть определена доля, в размере каковой родители (усыновители) или попечитель должны нести дополнительную ответственность.

Иное мнение было высказано Пленумом Верховного суда СССР в Постановлении от 10 июня 1943 г. В п. 3 говорилось, что суды должны «присуждать возмещение за вред солидарно как с несовершеннолетних причинителей вреда, так и с их родителей и опекунов». Тем самым была признана ответственность родителей (опекуна, про-попечителя) и несовершеннолетних, в том числе и ответственность самих родителей перед потерпевшим, солидарной.

3 марта 1950 г. тот же Пленум высказал совершенно про-

тивоположную точку зрения, указывая, во-первых, что ответственность родителей или опекунов (попечителей) перед потерпевшим является субсидиарной и, во-вторых, что в случае причинения вреда совместными действиями нескольких несовершеннолетних, принадлежащих разным родителям, «ответственность родителей и опекунов (попечителей) перед потерпевшими должна определяться по принципу долевой ответственности». Из этого впоследствии в судебной практике был сделан вывод, якобы субсидарная ответственность самих родителей, опекунов и попечителей перед потерпевшим всегда должна определяться по принципу долевой ответственности.

В настоящее время вопрос заключается в том, что одни суды ЭССР считают разъяснение, данное в ч. 2, п. 15 Постановления Пленума Верховного суда СССР от 23 октября 1963 г., идентичным с ранее действовавшим разъяснением, данным в постановлении Пленума Верховного суда от 3 марта 1950 г. и исходят при возложении ответственности на родителей, опекунов и попечителей во всех случаях из принципа долевой ответственности. Другие суды видят все-таки разницу между этими разъяснениями Пленума и исходят из позиции, охарактеризованной нами выше. Поэтому представляется целесообразным издать п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 23 октября 1963 г. в новой, более точной редакции и, тем самым, исключить возможность двойственного понимания его содержания.

О ПОНЯТИИ «НЕТРУДОВОЙ ДОХОД» И О ПРИМЕНЕНИИ САНКЦИЙ В СВЯЗИ С ИЗВЛЕЧЕНИЕМ НЕТРУДОВЫХ ДОХОДОВ

Канд. юрид. наук П. П. Каськ

Тартуский гос. университет

В ст. 25 Основ и в ст. 109 ГК Эст. ССР (а также в соответствующих статьях ГК других союзных республик) говорится: «Имущество, находящееся в личной собственности граждан, не может использоваться для извлечения нетрудовых доходов». При этом само понятие «нетрудовой доход» в тексте закона не раскрывается.

Хотя со времени введения в действие вышеуказанных законов прошло уже несколько лет, в юридической литературе и в судебной практике еще нет единства взглядов по вопросу, какие именно доходы следует относить к нетрудовым в значении вышеуказанных статей.

Если проследить этот вопрос в специальной литературе, то выявляется довольно своеобразная картина. Одни авторы,¹ рассматривая применение санкций в связи с извлечением нетрудовых доходов и анализируя ошибки, сделанные в этой области, вообще не стараются найти ответ на вопрос о том, что такое нетрудовой доход? Они молча обходят этот вопрос. Зато Р. О. Халфина² прямо заявляет, что установленное в общей форме запрещение извлечения нетрудового дохода без определения, что именно является нетрудовым доходом, представляется наиболее соответствующим потребностям практики. По ее мнению, нельзя предложить общих критериев для определения нетрудового дохода, и суд должен решать этот вопрос,

¹ Н. Горшенева, С. Миронов. Вопросы применения Закона о безвозмездном изъятии строений, приобретенных на нетрудовые доходы, — «Советская Юстиция», 1962, № 24, стр. 5—7; В. Панюгин, А. Холявченко. Применение закона об изъятии имущества, используемого для извлечения нетрудовых доходов, — «Социалистическая законность», 1965, № 2, стр. 18—21.

² Р. О. Халфина. Право личной собственности, изд. «Наука», 1964, стр. 107—108.

исходя из конкретных обстоятельств каждого дела. По-видимому, той же точки зрения придерживаются и те авторы³, которые предлагают примерный перечень вопросов, помогающих суду и иным государственным и общественным организациям выяснить, не извлекает ли собственник нетрудовой доход. Некоторые авторы⁴, в свою очередь, перечисляют доходы, которые по их мнению являются нетрудовыми или просто недопустимыми.

С этими вариантами решения вопроса о понятии нетрудового дохода нельзя согласиться. Думается, что невозможно судить о правильности применения санкций за извлечение нетрудовых доходов без четкого представления о самом нетрудовом доходе.

Если отсутствуют единые критерии, то суды и другие органы не имеют возможности правильно определить характер нетрудового дохода в конкретных случаях. Это показала практика недавнего прошлого, когда, не имея четкого представления, что понимать под нетрудовым доходом, применялись соответствующие санкции (изъятие жилых домов). В результате последующей тщательной проверки оказалось, что в большинстве случаев доход граждан был признан нетрудовым неосновательно и санкции, которые были применены судами, пришлось отменить. В ходе такого применения закона даже случалось, что доход, который был получен гражданином за счет законной реализации излишних продуктов от своего подсобного хозяйства, квалифицировался как нетрудовой доход⁵.

Существенной помощи в этом деле не оказывают и примерные перечни видов нетрудового дохода и вопросов, при помощи которых можно установить характер нетрудового дохода в конкретных случаях. Эти перечни, независимо от их величины не могут быть исчерпывающими, равно как невозможно дать все вопросы, нужные для установления характера нетрудового дохода, поскольку в ходе развития общества некоторые виды нетрудового дохода теряют свое первоначальное значение, а взамен этих могут появиться новые. Можно уверенно сказать, что для правильного применения законодательства, связанного с

³ О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой. Основы советского гражданского законодательства, изд. ЛГУ, 1962, стр. 76; Они же. Новый гражданский кодекс РСФСР, изд. ЛГУ, 1965, стр. 120; С. С. Миронов — см.: Научно-практический комментарий к ГК РСФСР, изд. «Юридическая литература», М., 1966, стр. 129.

⁴ Д. М. Генкин — см.: Научно-практический комментарий к Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, Госориздат, М. 1962, стр. 132—133; В. К. Рясенцев — см.: Советское гражданское право, т. 1, изд. «Юридическая литература», М., 1965, стр. 367—368.

⁵ См. напр. дела №№ 2-1117/63 и 2-575/63 Нарсуда морского района города Таллина. В одном случае был признан нетрудовым даже доход колхозного двора, извлеченный тем же путем: дело № 11-815/64, 11-19/65 Нарсуда города Пярну.

извлечением нетрудового дохода, нужно общепризнанное понятие этого явления. И это нужно не только для применения соответствующего законодательства.

Одна из причин отсутствия единого понимания и четкого определения нетрудового дохода, очевидно, кроется в том, что юридическое и семантическое значения этого термина не всегда совпадают. С одной стороны, понятие «нетрудовой доход», в значении ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР, охватывает не всякий доход, полученный гражданином помимо личной трудовой деятельности (напр. проценты от денежного вклада в сберкассе, выигрыш по лотерее и др.). С другой стороны, иногда доход признается нетрудовым, в значении ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР, несмотря на то, что он получен гражданином в результате трудовой деятельности (напр. в результате чрезмерного расширения подсобного хозяйства на приусадебном участке с целью реализации продукции, в частности если это производится с участием наемного труда; в результате использования предметов личной собственности для кустарного промысла без соответствующего разрешения и т. д.) Кроме того, нетрудовым в значении ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР признается и преступный доход, т. е. доход, полученный гражданином в результате совершения преступления (напр. в результате занятия запрещенным промыслом, спекуляцией и т. д.).

Юридическое и семантическое значение понятия «нетрудовой доход» совпадает только в случае, когда доход получен гражданином помимо трудовой деятельности и в то же время незаконно (напр. доход, полученный от незаконно высокой квартплаты; проценты, взимаемые по договору займа между гражданами и т. п.).

В силу указанного действительно трудно ориентироваться в том, является ли доход гражданина в конкретном случае нетрудовым в значении ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР или нет.

В специальной литературе⁶ можно встретить и некоторые определения понятия «нетрудовой доход». В определениях этого понятия, как правило, в качестве главного признака нетрудового дохода указывается на его незаконный (неправомерный) характер. При дальнейшем уточнении определения нетрудового дохода мнения уже расходятся.

Одни заявляют, что нетрудовым доходом в значении ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР является только незаконный доход, который приобретен гражданином без трудовой деятельности. По

⁶ Гражданский кодекс РСФСР, Учебно-практическое пособие ч. 1, Средне-Уральское книжное издательство, Свердловск, 1965, стр. 243; О. Н. Кудрявцев. Приобретение и осуществление права личной собственности на жилой дом, Автореферат кандидатской диссертации, Харьков, 1966, стр. 11; В. Грибанов. О понятии нетрудового дохода, — «Советская Юстиция», № 9, 1967, стр. 6—8.

их мнению, доход, который получен гражданином в результате трудовой деятельности, хотя бы незаконным путем (напр. в результате превращения домашнего подсобного хозяйства в товарное производство), не является нетрудовым. Другие же признают нетрудовым и доходы, которые получены гражданином в результате незаконной трудовой деятельности, ссылаясь при этом на нетрудовой характер такой трудовой деятельности. Третьи также признают нетрудовым доход, который приобретен гражданином в результате незаконной трудовой деятельности, но опираясь при этом только на незаконный характер такого дохода и на злоупотребление правом личной собственности.

Представляется, что признание нетрудовым в значении ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР только такого дохода, который приобретен гражданином незаконно и без трудовой деятельности, является неверным. Нет оснований полагать, что в этих нормах закона запрещен только один возможный вариант использования предметов личной собственности для извлечения незаконного дохода и оставлены в стороне другие возможности, в том числе извлечение дохода в результате незаконной трудовой деятельности. Правы те авторы (Д. М. Генкин, В. Ф. Яковлев, В. П. Грибанов и др.), по мнению которых запрещение указанных статей закона охватывает и доход, извлеченный в результате незаконной трудовой деятельности. Однако для обоснования этой, по существу правильной, точки зрения достаточно сослаться на незаконный характер извлеченного гражданином дохода и на злоупотребление им правом личной собственности.

Если поставить в ряд все рассмотренные нами виды дохода, извлечение которых запрещается ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР, то видно, что единым признаком этого дохода является не его получение гражданином без трудовой деятельности, а его незаконный характер. Поэтому, имея в виду, что с точки зрения правильного применения и достижения воспитательной цели закона, требуется ясность содержания и формы его норм, представляется обоснованным называть нетрудовой доход в статьях 25 Основ и 109 ГК ЭССР незаконным доходом. Подвидами его были бы незаконный нетрудовой доход (в узком смысле, в котором его юридическое и семантическое значение совпадают), незаконный трудовой доход и доход, полученный преступным путем. Этим подчеркивался бы основной признак, вытекающий из факта противозаконного использования имущества, находящегося в личной собственности граждан, и стало бы более ясным понятие дохода, извлечение которого запрещается в ст. 25 Основ и в ст. 109 ГК ЭССР. Более ясным стало бы и понятие «нетрудовой доход».

Такое наименование и расчленение дохода, извлечение которого запрещено в ст. 25 Основ и ст. 109 ГК ЭССР, нужно и для

того, чтобы различать между собой по характеру явно разные виды дохода, которые получены гражданином в результате совершения преступления (напр. спекуляции), в результате нетрудовой деятельности (напр. в виде повышенной квартплаты) или в результате личной работы (напр. товарного хозяйства). Хотя и последний вид дохода является незаконным, разница между этим и двумя первыми настолько существенна, что это должно бы отражаться и в санкциях, которые подлежат применению в таких случаях.

Думается, что незаконный доход, извлеченный преступным путем, должен подлежать всегда безусловному и безвозмездному изъятию. Зато при других видах незаконного дохода целесообразно предварительно применить другие меры воздействия (между прочим и денежные штрафы). Если эти меры воздействия не окажут должного влияния, следует применить безвозмездное изъятие незаконного дохода и имущества, использованного для извлечения таких доходов.

Дифференцированность санкций усилила бы воспитательное воздействие закона и позволила бы применить санкции и в таких случаях, когда безвозмездное изъятие имущества по маловажности или по другим причинам является ненужным. Имущественные санкции в виде денежных штрафов были бы эффективными средствами, например в борьбе против платных перевозок пассажиров на личной машине и против требований незаконно высокой квартплаты, если применение более строгих санкций в конкретных случаях является необоснованным.

Санкции за извлечение нетрудовых доходов в нашей республике предвидены, главным образом, в ст. 114 ГК ЭССР (о безвозмездном изъятии имущества, используемого для извлечения нетрудовых доходов), в Указе Президиума Верховного Совета ЭССР от 17 сентября 1962 г. (о безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы) и в Указе Президиума Верховного Совета ЭССР от 30 мая 1964 г. (о безвозмездном изъятии легковых автомашин от собственников домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые доходы).

Соглашаясь в принципе с безвозмездным изъятием имущества, используемого для извлечения незаконного дохода и изъятием самого незаконного дохода, нельзя признать правильным, что безвозмездное изъятие незаконного дохода сейчас предвидено только в случаях, когда он выражается в таких объектах как дом, дача, другие строения или автомашина. Представляется, что принцип безвозмездного изъятия незаконного дохода следовало узаконить общим правилом, которое охватило бы все его виды, а не только отдельные объекты. Соответствующая

правовая норма могла бы быть включена в состав ст. 114 ГК ЭССР. Таким образом эта статья содержала бы правила о безвозмездном изъятии как незаконного дохода, так и имущества, используемого для извлечения такого дохода.

В связи с этим следовало бы изменить и существующий особый процессуальный порядок изъятия незаконного дохода. Как показывает судебная практика нашей республики, одной из причин неправильного решения дел о безвозмездном изъятии домов дач и других строений был процессуальный порядок, который препятствовал суду выяснить нужные обстоятельства. Думается, что процессуальный порядок при безвозмездном изъятии незаконного дохода должен быть общеисковым, как и при безвозмездном изъятии имущества, используемого для извлечения незаконного дохода (по ст. 114 ЭССР).

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ВЫСЕЛЕНИЯ С ЖИЛОЙ ПЛОЩАДИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ

Заслуженный юрист ЭССР,
Член Коллегии Прокуратуры ЭССР

К. Плутус

В работе органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением жилищного законодательства определенный удельный вес занимает и надзор за законностью разрешения вопросов об административном выселении граждан с занимаемой ими жилой площади.

Целью настоящего сообщения является не освещение существующей в республике практики по разрешению этих материалов, а постановка на обсуждение некоторых проблем, вытекающих из практики разрешения этих материалов.

Практика разрешения ходатайств о выселении граждан с жилой площади в административном порядке все более убеждает, что существующий ныне порядок разрешения этих материалов (Инструкция НКВД и Прокуратуры СССР от 27 марта 1938 г. «Об обязанностях органов милиции и прокуратуры при административном выселении граждан из домов, принадлежащих учреждениям, предприятиям и организациям» и Указание Генерального Прокурора СССР от 18 марта 1949 г. № 8/52 «Об устранении недостатков в работе прокуроров по делам и жалобам, связанным с административным выселением граждан из занимаемых ими жилищ») не соответствуют сущности прокурорского надзора и требуют изменения.

Решение вопроса о выселении граждан в административном порядке означает по существу разрешение органами прокуратуры гражданско-правового спора. Разрешение же гражданско-правовых споров, как известно, является определенной государственной функцией, которую выполняют соответствующие государственные или общественные органы. В одних случаях разрешение споров составляет их основную функцию (народные суды, арбитражи, товарищеские суды), в других — вспомогательную, но вытекающую из основной деятельности этих органов (испол-

комы местных советов, профсоюзные органы). Выполнение этой функции органами прокуратуры противоречит самой природе прокурорского надзора, которая сама по себе является самостоятельной правовой функцией государства.

В соответствии с Положением о прокурорском надзоре в СССР, прокурорская деятельность носит чисто надзорный характер и ей не свойственны функции по управлению или по управлению правосудия. Прокурорский надзор призван вскрывать нарушения законности органами власти и управления, принимать меры к устранению и предупреждению этих нарушений, но не выполнять деятельность этих органов.

Прокурорский надзор должен быть действенным средством укрепления законности в области жилищных правоотношений и он может быть таковым только в том случае, если органы прокуратуры будут свободны от выполнения всяких иных, кроме надзорной, государственных функций, в частности, судебных функций. В противном случае стираются грани между прокурорским надзором, правосудием и управлением.

По материалам о выселении в административном порядке прокурор не должен разрешать спор между организацией, ходатайствующей о выселении, и гражданином, а должен только следить за исполнением организациями жилищных законов.

Административное выселение является особым, исключительным порядком выселения граждан из жилых помещений. Особенность его состоит в том, что законодатель в строго ограниченных законом случаях предоставляет органам управления право самостоятельно разрешать спор о выселении граждан. При этом спор разрешается односторонним действием одного участника спорного отношения, на которое он управомочен законом. Допуская административное выселение, государство, однако, принимает меры к предотвращению произвола и беззакония в жилищных правоотношениях. Одной из таких мер является исключительность самого порядка административного выселения (ст. 341 ГК ЭССР), другая такая мера, это действенность прокурорского надзора, которая состоит в том, что прокурор следит за исполнением законов и при даче санкции на применение той или иной меры принуждения выступает не в качестве лица, устанавливающего конкретную меру принуждения, в данном случае, выселение. Прокурор лишь проверяет правильность осуществления представленного органу управления права производить административное выселение.

В настоящее время санкция является фактически актом прокурорской власти, разрешающим спор о выселении в административном порядке, а не актом прокурорского надзора. При существующем порядке рассмотрения материалов об административном выселении не орган управления (администрация ор-

ганизации, которой дано право административного выселения) разрешает вопрос о выселении, а прокурор, ибо орган управления обращается к прокурору с ходатайством разрешить вопрос о выселении.

Неправильное понимание природы прокурорского надзора приводит иногда к различным нарушениям законности со стороны отдельных прокуроров, которые считают себя правомочными распоряжаться жильем и решать вопрос с точки зрения не законности, а целесообразности. Так, например, прокурор республики отменил постановление прокурора гор. Таллина, которым было санкционировано административное выселение гр. Б., самовольно занявшей освободившуюся комнату, мотивировав, тем, что «гр. Б. страдает душевно-психическим заболеванием и для полного выздоровления нуждается в улучшении жилищно-бытовых условий, обеспечивающих полный покой и отдых, то достаточных оснований для ее выселения из комнаты, размером 13 м², не имеется». (Ранее имела комнату 15 м² на двоих). Выселение гр. К. из служебного жилого помещения было санкционировано прокурором гор. Таллина на основании ч. 2 ст. 344 ГК ЭССР. Прокурор республики отменил это законное постановление по тем мотивам, «что фактически К. был уволен с работы по обстоятельствам, независящим от него, что он в настоящее время после смерти жены один воспитывает и содержит двоих детей, что он проживает в гор. Таллине с 1944 г., работает и по работе характеризуется положительно, является участником Великой Отечественной войны, то его выселение без предоставления другой жилой площади ставит его в крайне тяжелое положение и по существу является неправильным».

В связи со сказанным необходимо привести порядок административного выселения в соответствии с сущностью прокурорского надзора в области жилищных правоотношений и освободить прокурора от выполнения несвойственных прокуратуре управленческих функций.

Необходимо установить такой порядок, чтобы орган управления — владелец жилого фонда — самостоятельно разрешал все вопросы административного выселения, а прокурор только проверял законность их разрешения, т. е. правомочен ли орган управления производить административное выселение, соблюдены ли при этом предусмотренные законом условия, сроки и льготы для некоторых категорий граждан и т. д. При этом правильно было бы установить такой порядок, что вопрос о выселении в административном порядке орган управления — владелец жилого фонда, должен предварительно согласовать с профсоюзной организацией, так же, как это делается при распределении жилой площади (ст. 300 ГК ЭССР).

Получив решение органа управления, прокурор в течение

срока, который должен быть установлен в нормативном порядке (сейчас такой срок не установлен), обязан проверить законность этого решения, и если оно законно, его санкционировать. Если же оно окажется незаконным — отказать в даче санкции.

Заинтересованные лица вправе обжаловать решение о выселении, а также отказ в даче санкции на выселение как в порядке подчиненности, так и вышестоящему прокурору. Однако, поскольку прокурор не располагает властными полномочиями, подача ему жалобы не приостанавливает исполнения решения. Вместе с тем, в целях защиты гарантированных конституцией жилищных прав граждан целесообразно было бы в нормативном порядке предусмотреть приостановление выселения, если акт органа управления о выселении признан незаконным и опротестован прокурором. Для этого следовало бы дополнить ч. 3 ст. 13 Положения о прокурорском надзоре в СССР.

ELURUUMI ÜÜRIMISE SUHTEID REGULEERIVATE NORMIDE EDASISEST TÄIUSTAMISEST

V. Nurmela

Eesti NSV Ülemkohtu liige

Eesti NSV tsiviilkoodeksi kehtestamisega muutus mitmesuguste suhete reguleerimine ja vaidluste lahendamine lihtsamaks, sest koodeks annab ammendavad vastused peaaegu kõigile küsimustele. Kuid vaatamata sellele on kohtupraktikas küsimusi, mis tulevad lahendada, kuid millele me koodeksist vastust ei leia. Peatume lähemalt mõnedel eluruumi üürilepingu küsimustel, mis kohtutöötajate arvates vajaksid lahendamist seadusandlikus korras.

1.

Eesti NSV TsK § 320 näeb ette elamispinna ülejääkide äravõtmise tingimused ja korra. Seejuures peetakse silmas seda, et korteris eluneva üürniku elamistingimused elamispinna ülejäägi äravõtmise tagajärjel oluliselt ei halveneks. Üürniku õigusi garanteerivad muuhulgas järgmised sätted:

- 1) ära võtta lubatakse ainult isoleeritud tuba, mille suurus on vähemalt 9 ruutmeetrit; isoleerimata tuba, olenemata selle suurusest või üürniku perekonnaliikmete arvust, antakse korteris eluneva üürniku kasutusse;
- 2) üürniku iga perekonnaliikme kohta peab alles jääma vähemalt 9 ruutmeetrit elamispinda;
- 3) kohaliku töörahva saadikute nõukogu majas antakse üürnikule õigus ise asustada üleliigne isoleeritud tuba;
- 4) ühe perekonna kasutusse antud korteris on üürnikul õigus kas ise asustada elamispinna ülejääki või nõuda enda ümbermajutamist eraldi olevasse väiksemasse korterisse.

Seaduse mõte seisab selles, et järk-järgult likvideerida korterite killustatus ja jõuda niikaugele, et iga perekonna kasutuses oleks omaette korter.

Praktikas on muutunud olukord teravaks neil juhtumel, kus kohaliku nõukogu täitevkomitee majutab väikesemõõtmelises 2—3-toalises korteris vabanenud isoleeritud toa kodanikega, arvestamata korteris juba eluneva perekonna huve ja soove. Mõnikord ei võeta arvesse, kui suur on kumbki perekond, kas võõrad isikud soovivad korteris varem elunevate üürnikega koos elada, kas varem elunevate üürnike elamistingimused halvenevad jne. Kõik eespool märgitud garantiid, mis kehtivad elamispinna ülejääkide äravõtmise korral, ei tule arvesse isoleeritud toa puhul. Mõnikord halvenevad üürniku elamistingimused seoses sellega, et algul jaotatakse väikesemõõtmeline korter perekonnaliikmete nõudmisel mitmeks iseseisvaks üksuseks ning hiljem asuvad ühte tuppa vahetamise või muul seaduslikul alusel hoopis võõrad kodanikud.

Eeltoodu kinnitamiseks toome järgmise näite kohtupraktikast. Kombinaat «Kreenholmi Manufaktuur» andis 1956. a. oma töölise Filippova neljaliikmelise perekonna kasutusse 2-toalise korteri. Aastate jooksul said Filippova lapsed täisealisteks, abiellusid ja moodustasid eraldi perekonnad. Omavahelisel kokkuleppel asus Filippova poeg oma perekonnaga 15,5 m² suurusesse tuppa ning temaga sõlmiti eraldi üürileping. Teist tuba, mille suurus on 28,4 m², jäi kasutama Filippova koos oma tütre Skorikova perekonnaga eraldi üürilepingu alusel. 1966. a. detsembris anti Filippovile teine korter ja ta vabastas 15,5 m² suuruse toa. Kombinaat andis vabanenud toa oma töötaja Timofejevi kasutusse, vaatamata sellele, et Filippova ja Skorikova perekond oli 5-liikmeline, s. o. suurem kui 1956. a., mil nende kasutusse anti mõlemad toad.

Filippova ja Skorikova esitasid rahvakohtusse hagi, milles toatlesid Timofejevile väljaantud orderi kehtetuks tunnistamist, kuna viimane andis ebaõiged andmed oma perekonna suuruse kohta. Elamispinna taotlemisel väitis Timofejev, et ta perekond on 3-liikmeline, tegelikult asus aga elamispinnale 6-liikmeline perekond.

Rahvakohus otsustas orderi kehtetuks tunnistada ja Timofejevi perekonna välja tõsta ning ühtlasi andis kombinaadile õiguse «asustada 15,5 m² suurust tuba kooskõlas elamuseadusandluses ettenähtud normidega».

Kohtuotsus tühistati järelevalve korras, sest hagi rahuldamine ei põhine kehtival seadusandlusel. Hagejad ei taotle vaidlusaluse toa andmist nende kasutusse ning seega neil ei ole õigust teha kombinaadile takistusi vabanenud isoleeritud toa üürile andmisel.

Analoogiliste juhtumite ärahoidmiseks tuleks seadusandlusse (TsK § 320) sisse võtta täiendav säte, mis näeks ette, et väikesemõõtmelises korteris kuulub vabanenud isoleeritud tuba üleandmisele samas korteris eluneva üürniku kasutusse, välja arvatud juhud, kui see tuba oma suuruse poolest osutub temale üleliigseks ja kui selle majutamise tagajärjel teise üürnikuga ei halvene tema elamistingimused.

Kohtupraktikas on üheks tõsiseks, keeruliseks ja võrdlemisi sageli esinevaks küsimuseks nn. eluruumide sundvahetamise küsimus. Me ei mõtle mitte neid vaidlusi, kus üürniku perekonnaliige keeldub vahetamiseks kirjaliku nõusoleku andmisest ja kohus peab otsustama, kas tema vastuväited on põhjendatud või mitte (TsK § 332 lg. 2). Kõne all on sellised vaidlused, kus üürnik või tema perekonnaliige taotleb tema kasutuses oleva eluruumi vahetamist kahe eraldi asuva eluruumi vastu, perekonnaliikmete sundkorras ümberpaigutamist nendesse ruumidesse ja nendega eraldi üüri- lepingute sõlmimist. Kohtuotsusega lahendatakse üheaegselt kaks küsimust: eluruumide vahetamine ja perekonna jagunemine kaheks eraldi perekonnaks.

Kõige sagedamini esitatakse selliseid hagisid abielulahutuste puhul, kui endised abikaasad soovivad luua uut perekonda, kui nende edaspidine kooselu ühes korteris on võimatu või ebaotstarbekohane. Eluruumide vahetamist taotletakse ka neil juhtudel, kui perekonnaliikmete vahel on lahkkelid ja mõni neist ei soovi enam teistega koos elada.

Selline kohtuprotsess ei puuduta ainult neid isikuid, kes omavahel vaidlevad ja teevad kooselu võimatuks, vaid kõiki eluruumis elunevaid isikuid, sealhulgas ka neid, kes ei ole milleski süüdi ega nõustu eluruumi vahetamisega.

Seda iseloomustab järgmine näide kohtupraktikast.

Milvi S. abiellus 1965. a. detsembris ning asus elama oma abikaasa Udo S. ja tema ema Maria S. kahetoalisse korterisse suurusega 30,19 m². Abikaasade kooselu ei sobinud ning abielu lahutati 1967. a. märtsis. Milvi S. esitas rahvakohtusse hagi, milles taotles korteri vahetamist kahe eraldi asuva eluruumi vastu, kusjuures hageja koos lapsega asuks elama 13,4 m² suurusesse tuppa, kostjad Udo S. ja Maria S. aga teises tänavas asuvasse 15,3 m² suurusesse tuppa. Nendes tubades elunevad üürnikud nõustusid elama asuma poolte kasutuses olevasse kahetoalisse korterisse.

Kostjad vaidlesid hagi vastu, sest nad kasutasid kõigi mugavustega korterit uues majas, kuid vahetuse teel saadav tuba oli väike ja peaaegu elamiskõlbmatu. Maria S. väitis, et vaidlusalune kahetoaline korter anti temale kui Suures Isamaasõjas langenu lesele ja ta ei ole süüdi, et abikaasad ei saa omavahel läbi.

Rahvakohus rahuldab hagi, kohustades kostjaid eluruumi vahetama kohtuotsuses märgitud tähtjaks. Kohus motiveeris otsust sellega, et hageja omab kostjatega võrdse õiguse eluruumi kasutamiseks, poolte vahekorid on väga terav ning elamukonflikti likvideerimiseks tuleb kostjaid kohustada eluruumi vahetama.

Eesti NSV Ülemikohtu tsiviilasjade kohtukollegium jättis rahvakohtu otsuse muutmata, sest kohus on antud vaidluse lahendanud Eesti NSV TsK § 332 p. 2 alusel õigesti.

Meie arvates Eesti NSV TsK sätted otseselt seda küsimust ei

reguleeri. TsK § 330 ja 332 p. 2 käsitlevad neid juhtumeid, kus üürnik soovib vahetada tema poolt kasutatavat eluruumi teise üürniku poolt kasutatava eluruumi vastu koos üürilepingujärgsete õiguste ja kohustuste vastastikuse üleandmisega, kuid mõni perekonnaliige ei anna vahetamiseks kirjalikku nõusolekut. Seejuures ei ole ette nähtud perekonna jagunemist kaheks eraldi perekonnaks. TsK § 338 lg. 1 näeb ette üürniku või tema perekonnaliikmete väljatõstmise ilma teise eluruumi vastuandmiseta kooselu võimatukstegemise pärast. NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi 25. märtsi 1964. a. määruse nr. 3 «Kohtupraktikast tsiviilelamuasjades» p. 13 selgitab, et isikut, kes on süüdi kooselu võimatuks tegemises, võib kohus kohustada vahetama tema poolt kasutatavat eluruumi teise vastu, mille näitab vahetusest huvitatud pool.

Nagu näeme, ei ole ka need sätted kohaldatavad eespool märgitud vaidluste lahendamisel, eriti nende isikute suhtes, kes ei ole sotsialistliku ühiselu reegleid süstemaatiliselt rikkunud ning kelle suhtes ei ole eelnevalt kohaldatud mõjutamise vahendeid.

Kohtupraktika näitab, et selliste hagide rahuldamine on eluliselt vajalik, kuid kohtutel on raskusi õige materiaalõiguse normi kohaldamisega. Seepärast tuleks Eesti NSV TsK § 330 täiendada vastava sättega, mis näeb ette eluruumi vahetamise tingimused ja korra eespool märgitud aluste esinemisel.

3.

Eesti NSV TsK §-s 336 on loetletud nõuded, millele peab vastava vastuantav eluruum. Üheks nõudeks on see, et vastuantav eluruum peab asuma sama asula piires. Küsimus on lihtne sel juhul, kui väljatõstmine toimub linnas, alevis või töölisasulas, mille piirid on kindlaks määratud. Kui aga väljatõstetav elab maakohas, väljaspool asula piire, talus, siis ei ole selge, kus peab asuma vastuantav eluruum. Kohtupraktikas on enamasti asutud seisukohale, et vastuantav eluruum peab asuma sama külanõukogu administratiivpiirides. Kuid see seisukoht ei ole leidnud kohaldamist kõigil juhtudel, mille kohta toome järgmise näite.

Harju rajoonis Jõelähtme külanõukogu piires asuvad endise Suurevälja talu hooned määrati lammutamisele seoses Maardu Keemiakombinaadi karjääri laiendamisega. Majas elunevale Helju I.-le anti vastu teine eluruum, mis asus Jõelähtme külanõukogus Jägala asulas. Rahvakohus otsustas Helju I. välja tõsta nimetatud eluruumi vastuandmisega. Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleegium tühistas rahvakohtu otsuse põhjusel, et vastuantav eluruum ei asu sama asula piires. Helju I. töötas Tallinna linnas s. o. umbes 15 km kaugusel oma senisest elukohast. Jägala asub aga vastassuunas umbes 14 km, s. o. töökohast ligi 30 km kaugusel. Autobussiühendus Jägala ei võimalda Helju I.-l õigeks

ajaks tööle jõuda, mis omakorda tõendab, et vastuantav eluruum ei ole talle vastuvõetav. Ei ole kahtlust selles, et kui vastuantav eluruum oleks asunud töökohale 14 km lähemal, oleks kohtuotsus jäetud muutmata.

Kohtupraktikas esineb väiteid, et vastuantav eluruum peaks asuma mitte sama külanõukogu, vaid sama kolhoosi, brigaadi, sovhoosi osakonna maa-alal. Kahjuks seadusandlus ei täpsusta seda küsimust.

Sama asula mõistet tõlgendatakse erinevalt ka neil juhtudel, kui ühe linna piirides on mitu erinevat asulat. Näiteks Kohtla-Järve linna territooriumil asuvad endised Jõhvi ja Ahtme linnad, Sompa töölisasula ja teised asulad, mida üksteisest lahutab tunduv vahemaa. Kohtud on erinevalt lahendanud vaidlusi, kui väljatõstetayaile pakutakse vastu sama linna piirides, kuid teises linnaosas või asulas asuvat eluruumi.

Mäepääste salk taotles Vassili Z. väljatõstmist Jõhvi linnaosas asuvast eluruumist, andes talle vastu Sompas asuvat eluruumi. Rahvakohus rahuldaski hagi. Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukollegium tühistas rahvakohtu otsuse ja jättis hagi rahuldamata põhjusel, et vastuantav eluruum asub 10 km eemal Sompas asulas, mis kujutab endast geograafiliselt eraldi asuvat linnaosa. Eesti NSV Ülemkohtu presiidium, vaadanud asja läbi prokuröri järelevalveprotesti alusel, asus samale seisukohale, jättes protesti rahuldamata.

Eeltoodud kaalutlustel tuleks seadusandluses täpsemalt selgitada sama asula mõistet, eriti maa-asulate ja külanõukogude suhtes.

4.

Kohtupraktikas on tekkinud rida küsimusi Eesti NSV TsK § 339 kohaldamisel. Vaatleme lähemalt alljärgnevaid.

1. Mõnedes ministeeriumides ja ametkondades on välja kujunenud praktika, kus ühe trusti või tehase bilanssi võetud elamus antakse eluruumi kasutada teiste ettevõtete töötajatele. Eluruum antakse kasutada seoses töövahekorraga, kusjuures töövahekorra all mõeldakse seda, et töötaja töötab sama ministeeriumi või trusti ettevõttes, kuid viimasel ei ole võimalik oma töötajaid elamispinnaga varustada. Mõnikord annab maja valdaja elamispinda ka nende ettevõtete töötajatele, kes täidavad maja valdaja tellimusi tööettevõtjana või alltöövõtjana (ehitus- ja montaažiorganisatsioonide töötajad) või teenindavad maja valdajat muul viisil (haigla või elukondliku teenindamise ettevõtete töötajad). Rõhutameme veel kord, et maja valdaja ja nimetatud töötajate vahel puudub töövahekord, samuti puudub ettevõtete vahel rendileping nimetatud eluruumide kohta. Seadusandluses ei ole öeldud, kas sellistel juhtudel on eluruumi andnud ettevõttel alust töötajate

väljatõstmiseks ilma teise eluruumi vastu andmiseta, kui nad lõpetavad töövahekorra oma ettevõttega või asutusega TsK § 339 ettenähtud põhjustel. Seepärast puudub ka kohtupraktikas nende vaidluste lahendamisel ühtlus.

Aleksei N. töötas Tallinna Mehhaniseerimise Valitsuses nr. 1, mis täitis Tallinna Ehitustrusti tellimusi, ning temale anti eluruum Tallinna Ehitustrustile kuuluvas majas. Aleksei N. lahkus töölt omal soovil ning Tallinna Ehitustrust taotles tema väljatõstmist TsK § 339 alusel. Rahvakohus rahuldaski hagi.

Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleegium tühistas rahvakohtu otsuse, sest Aleksei N. ei olnud hagejaga töövahekorras ja seega ta ei saanud hagejalt eluruumi seoses töövahekorraga.

Tallinna Ehitustrusti hagi Anatoli S. vastu asus aga kohtukolleegium seisukohale, et kuigi Anatoli S. töötas Ehitusvalitsuses nr. 2, on maja valdajal, Tallinna Ehitustrustil, õigus taotleda tema väljatõstmist, sest eluruum on saadud seoses töövahekorraga.

NSV Liidu Merelaevastiku Ministeeriumi ja Eesti NSV Tervishoiuministeeriumi vahel sõlmitud kokkuleppe p. 21 alusel kohustus Tallinna Merekaubasadam andma elamispinda Tallinna Sadama Haigla töötajatele võrdsetel alustel oma töötajatega. Tallinna Merekaubasadam taotles haigla töötaja Enna U. väljatõstmist põhjusel, et ta vallandati töödistsipliini rikkumise tõttu. Rahvakohus ja kohtukolleegium asusid seisukohale, et Enna U. väljatõstmiseks puudub alus, sest ta ei ole töötanud Tallinna Merekaubasadamas ega saanud eluruumi seoses töövahekorraga.

Balti Raudtee Eesti Raudteekonna Tallinna Hoonete ja Ehitiste Jaoskonna hagiid seevastu on alati rahuldatud, olenemata sellest, millises sama süsteemi asutuses või ettevõttes kostja töötas.

Meie arvates vajaks seadusandlus täiendamist ning TsK §-s 339 ettenähtud ettevõtetele ja asutustele tuleks anda õigus töötajate väljatõstmiseks ka neil juhtudel, kui eluruum on tegelikult antud neile kasutamiseks töövahekorra tõttu, kuigi töötaja ei ole otseses töövahekorras maja valdajaga. Vastasel korral on ebaausatel töötajatel võimalus haarata eluruumi oma kasutusse ilma igasuguse järjekorrata ning töölt lahkudes jäävad nad välja tõstmata. Seniks aga, kuni seadusandlust ei ole täiendatud, tuleb ministeeriumides ja ametkondades luua kindel kord eluruumide andmisel, sealhulgas nõuda ettevõtete vahel rendilepingute sõlmimist nende eluruumide kohta, mis antakse teise ettevõtte töötajate kasutusse seoses töövahekorraga.

2. Esineb juhtumeid, kus töötaja, kes sai eluruumi seoses töövahekorraga, on eluruumist lahkunud või eluruumi kasutamise õiguse kaotanud (abielulahutus, väljatõstmine kooselu võimatuks tegemise tõttu, eluruumist äraolek üle 6 kuu jne.), kuid tema töövahekord maja valdajaga ei ole lõppenud. Maja valdaja taotleb neil juhtudel töötaja perekonnaliikmete väljatõstmist.

Enno M. töötas Kohila sovhoosis ja tema kasutusse anti 2-toaline korter. Pärast abielulahutust lahkus ta korterist, kuid sovhoosiga töövahekorda ei lõpetanud. Sovhoos taotles tema endise abikaasa ja lapse väljatõstmist, sest Enno M. on lõpetanud üürilepingu. Rahvakohus ja kohtukolleegium asusid seisukohale, et Enno M. ei ole lõpetanud töösuhteid ning seega puudub alus tema perekonnaliikmete väljatõstmiseks. Perekonnaliikmete omavahelised suhted, sealhulgas ka abielu lahutamine, ei põhjusta perekonnaliikmete väljatõstmist.

Seoses nimetatud asjaga tekib mitu küsimust, millele me seadusandlusest kahjuks vastust ei leia. Kõigepealt, millisel määral ja kui kaua on ühe isiku (naise) üürileping sõltuv teise isiku (mehe) töölepingust? Kui mehele on antud teine korter ja ta lahkub töölt, kas sovhoos võib nõuda siis mõlema korteri vabastamist? Kas sovhoos võib esitada naise vastu uue hagi ja kas sellel hagi võib aeguda?

Nagu näeme, vajaks seadusandlus selles osas täiendamist.

3. Eluruumist väljatõstmise hagide arutamisel tekivad ka mõningad tsiviilprotsessi valdkonda kuuluvad küsimused. Esineb juhtumeid, kus töötaja, kes on töölt lahkunud omal soovil, avaldab kohtuistungil soovi tööle tagasi minna. Teistel juhtudel väidab töötaja, et teda on ebaõigesti vallandatud või vallandamise põhjuse formuleering ei ole õige, kuid ta ei pidanud vajalikuks esitada avaldust vallandamise või vallandamise põhjuse formuleeringu ebaõigeks tunnistamiseks.

Kohtuid huvitab küsimus, kuidas tuleb sellistel juhtudel toimida, kas esimesel juhul tuleb hagi rahuldamata jätta, teisel juhul aga uurida kostja väiteid vallandamise ebaõigsuse kohta.

Harri K. vallandati Trusti «Põllumajandusehitus» Harju Mehhaniseeritud Ehituskolonnist töödistsipliini rikkumise tõttu. Asutus taotles tema väljatõstmist TsK § 339 alusel. Rahvakohus jättis hagi rahuldamata põhjusel, et kostja vallandati ebaõigesti ja ta soovib tööle tagasi minna. Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleegium tühistas kohtuotsuse, sest kostja ei ole seaduses ettenähtud korras vallandamise vastu vaielnud. Kuna kostja on vallandatud töödistsipliini rikkumise tõttu, siis tema soov tööle tagasi minna ei oma tähtsust.

Raissa I. lahkus Narva jaamast töölt omal soovil. Kohtuistungil avaldas ta soovi tööle tagasi minna. Rahvakohus jättis sel põhjusel hagi rahuldamata. Kohtukolleegium tühistas rahvakohtu otsuse, sest Raissa I. ei ole tegelikult tööle tagasi läinud. Kohtukolleegium märkis, et rahvakohus oleks pidanud asja arutamise edasi lükama, andes Raissa I-le võimaluse töölepingu sõlmimiseks ning alles pärast seda lahendama tema väljatõstmise küsimuse.

Kohtukolleegiumi seisukohaga tuleb täielikult nõustuda. Meie arvates ka neil juhtudel, kui töötaja viitab vallandamise või val-

landamise põhjuse formuleeringu ebaõigsusele, tuleb asja arutamine edasi lükata ja anda kostjale võimalus algetada vaidlust töötulide lahendamise korras. Nimetatud vaidlust ei ole võimalik arutada koos väljatõstmise asjaga, sest vallandamisega seoses olevaid asjaolusid tuleb hoolikalt uurida ning kohtuotsusega lahendada sellised küsimused, nagu tööle ennistamine, töötasu väljamõistmine, vallandamise põhjuse formuleeringu muutmine, ebaõige vallandamisega tekitatud kahju hüvitamine jne.

Kõik eespool märgitud küsimused vajavad lahendamist. Mõned neist on lahendatavad NSV Liidu Ülemkohtu või Eesti NSV Ülemkohtu pleenumi määrustega, mõned «Eesti NSV tsiviilkoodeksi» kommentaaridega, kuid suurem osa vajab lahendamist seadusandlikus korras.

HÜVISE SUURUSE VÄLJAARVUTAMISEST TEKITATUD VIGASTUSE VÕI MUU TERVISEKAHJUSTUSE EEST

H. Austa

Eesti NSV Ülemkohtu liige

Eesti NSV Ülemkohtus on korduvalt üldistatud kohtupraktikat kahju hüvitamise hagides seoses kodanike vigastuse, muu tervisekahjustuse või surmaga.

Suuri muudatusi tõi kohtupraktikasse NSV Liidu Ülemnõukogu 2. oktoobri 1961. a. seadlus NSV Liidu Ministrite Nõukogu Töö- ja Töötasu Komitee ning ÜAÜKN Presiidiumi 22. detsembri 1961. a. määrus nr. 483/25 — «Tööliste ja teenistujatele seoses nende tööga tekitatud vigastuse või muu tervisekahjustuse puhul ettevõtete, asutuste või organisatsioonide poolt kahju hüvitamise eeskirjade kinnitamisest».²

Antud seadluse kehtestamisega vähenes nende asjade arv rahvakohtutes tunduvalt.

Näiteks oli vabariigi rahvakohtutes arutatud

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
hüvise nõudeid seoses töövigastus- tega	156	69	59	59	97	65
seoses liikluseeskir- jade rikkumisega	76	66	75	85	66	75
muudel põhjustel	24	28	25	24	33	31
kordushagisid	299	94	54	67	75	76
k o k k u	555	257	213	235	271	247 ³

¹ ENSV ÜT, 1961, № 40.

² Tööseadusandlus. Kehtivate normatiivaktide kogumik. Teine, täiend. trükk. Tallinn, 1966, lk. 499—510.

³ Eesti NSV Ülemkohtu statistilistest aruannetest.

Asjade arvu vähenemine on tingitud sellest, et hüviseid hakati välja maksuma ettevõtte, asutuse või organisatsiooni juhataja käskkirjade (korralduste) ja ametiühingu kohaliku komitee otsuste alusel. Rahvakohtusse saabuvad need asjad vaid siis, kui administratsioon või töötaja ei ole nõus ametiühingu kohaliku komitee otsusega või erandjuhtudel, kui töötaja ei ole nõus administratsiooni otsusega ja ei ole nõutav eelnev ametiühingu kohaliku komitee otsus.

Nagu nähtub, ei ole neid asju Eesti NSV rahvakohtutes palju võrreldes mõne teise tsiviilasjade kategooriaga. Mõnes rahvakohtus ei ole viimastel aastatel terve aasta jooksul ühtegi kahju hüvitamise hagi arutusel olnud. Ühest küljest on see tervitatav nähtus ja näitab seda, et neid asju lahendatakse kohtuvälises korras õigesti. Kui aga kohtus ei ole kauemat aega olnud arutusel mõnda liiki asju, siis unustatakse nende asjade lahendamise spetsiifika ja tehakse vigu. Seda tuleb eriti ütelda kahju hüvitamise hagide lahendamise kohta.

Kohtutes kodanikele seoses tervisekahjustuse või surmaga tekitatud kahju hüvitamise hagide läbivaatamise praktika üldistamine näitab, et rahvakohtud, samuti ettevõtete, asutuste või organisatsioonide administratsioonid ja ametiühingute kohalikud komiteed teevad kõige rohkem vigu hüvise suuruse väljaarvutamisel. Vähem vigu esineb süü ja süüastme kindlaksmääramisel ning protsessiõiguslikes küsimustes.

Vead on põhiliselt kahte liiki: 1) aritmeetilised vead ja 2) ebaõigest arvutamiskiisist tulenevad vead. Paljudel juhtudel on vead tingitud lünkadest seadusandluses, juhindavates määrustes ja erinevatest seisukohtadest juriidilises kirjanduses.

Teatavasti sõltub hüvise suurus 1) kannatanu keskmisest kuutöötasust enne vigastust, 2) kannatanu töövõime kaotuse astmest ja 3) pensionist, kui see on määratud või suurenenud pärast vigastust.

Praktikas harilikult ei teki küsimusi kannatanu töövõime kaotuse astme ja pensioni osas. Kannatanu töövõime kaotuse protsendi määrab kindlaks Arstliku Tööekspertiisi Komisjon või Kohtumeditiinilise Ekspertiisi Komisjon. Pensioni aga määravad sotsiaalkindlustuse organid.

Kannatanu keskmine kuutöötasu tuleb välja arvutada enne hüvise suuruse kindlaksmääramisele asumist.

Kannatanu keskmise kuutöötasu väljaarvutamisel juhindutakse «Eeskirjade» p. 12 ja NSV Liidu Ülemkohtu Pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määrusest nr. 16 «Kahju hüvitamise hagide kohtupraktikast».⁴

⁴ Tööseadusandlus. Kehtivate normatiivaktide kogumik. Teine, täiend. trükk. Tallinn, 1966, lk. 328—339.

«Eeskirjade» p. 12 kohaselt võetakse hüvise suuruse arvutamiseks kannatanu keskmine kuutöötasu 12 kalendrikuu eest enne vigastust või muud tervisekahjustust. Seejuures need kuud, mille kestel kannatanu tegelikult ei töötanud või töötas mitte kõikidel tööpäevadel (sõltumata põhjustest) jäetakse arvutusest välja ja asendatakse teiste neile vahetult eelnenud kuudega kahe viimase aasta jooksul enne vigastust või muud tervisekahjustust.

NSV Liidu Ülemkohtu Pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määruse nr. 16 «Kahju hüvitamise hagide kohtupraktikast» p. 8, 10, 11, 12 jne. räägitakse kannatanu keskmisest töötasust mitte enne vigastust, vaid enne õnnetusjuhtumit. Teatavasti «vigastus» ja «õnnetusjuhtum» ei ole identsed mõisted ja ei esine alati üheaegselt. Vigastus võib järgneda õnnetusjuhtumile palju aega hiljem. Tähendatud määruse sätted ei ole selles osas kooskõlas seadusega.

«Eeskirjade» p. 12 kohaldamisega seoses on mõned juristid üles tõstnud küsimuse, kas keskmise kuutöötasu arvutamisel tuleb jätta välja need kuud, kus kannatanu ei töötanud kõikidel tööpäevadel seoses tööluusi toimepanemisega või temale määratud arestikaristuse kandmisega.

«Eeskirjade» p. 12 erandeid ei ole. Vastupidi, p. 12. tekstis on märgitud, et keskmise kuutöötasu arvutusest tuleb välja jätta need kuud, mille kestel kannatanu tegelikult ei töötanud või töötas mitte kõikidel tööpäevadel sõltumata põhjustest. Seepärast, ja juhindudes põhimõttest, et hüvise suuruse arvutamisel tuleb alati lähtuda sellest variandist, mis on kannatanule kõige soodsam, on meie arvates õigem jätta need kuud arvestusest välja, kus kannatanu puudus töölt tööluusi või arestikaristuse kandmisel viibimise tõttu.

«Eeskirjade» p. 12 lg. 3 ja 4 näeb ette, kui kahe viimase aasta jooksul enne vigastust või muud tervisekahjustust töötaja töötas üldkokkuvõttes vähem kui 12 täiskuud ja samuti kõigil juhtudel, kui töötaja töötas vähem kui aasta, arvutatakse hüvituse suurus kõigi tegelikult töötatud täiskuude keskmisest kuutöötasust. Selleks jagatakse nimetatud kuude eest saadud töötasu üldsumma nende arvuga. Kui töötaja on töötanud vähem kui üks täiskuu, siis jagatakse kogu töötatud aja eest saadud töötasu töötatud päevade arvuga ja saadud summa korrutatakse 25,4-ga (tööpäevade arv kuus, mis on välja arvutatud keskmiselt aasta eest).

Sel juhul töötasu, millest arvutatakse hüvise suurus, ei või ületada antud töötaja poolteisekordset tariifi-palgamäära.

Viimati nimetatud keskmise töötasu arvutamise viisi ei kasutata mitte ainult siis, kui õnnetusjuhtum leidis aset samal kuul, mil kannatanu asus esmakordselt tööle, vaid ka juhul, kui kannatanu töötas enne vigastust kahe aasta jooksul kõik kuud mittetäistööpäevade arvuga. Kahe aasta jooksul mittetäiskuude eest saadud päevade töötasud tuleb liita, jagada tööpäevade arvuga ning kor-

rutada 25,4-ga (tööpäevade arv kuus, mis välja arvatud keskmiselt aasta eest).⁴

Praktikas on kerkinud ka küsimus, kuidas arvutada kannatanu keskmine töötasu siis, kui ta sel kuul, mil toimus vigastus, ei olnud töötanud ühtegi tervet tööpäeva. Vigastus toimus esimesel tööpäeval. Varem ta kuskil ei töötanud. Kas antud juhul on õigem kannatanu keskmise töötasu arvutamisel aluseks võtta tema tariifi-palgamäär (ametipalk) või lähtuda antud paikkonna jaoks kehtestatud töötasu alammäärast.

Meie arvates, kui kannatanu on töötanud enne vigastust vähem kui üks tööpäev, siis tuleb keskmiseks töötasuks võtta tema tariifi-palgamäär. Ta on tööle vormistatud kindla töötasuga kuus ja kahjutekitanu on kohustatud maksma tema eest kindlustusmakseid. Sellele seisukohale asub ka E. Laasik artiklis «Hüvise suuruse kindlaksmääramise kord vigastuse puhul».⁵

Eesti NSV TsK § 468 (ja teiste liiduvabariikide tsiviilkoodeksite vastavate paragrahvide) järgi, kui vigastus või muu tervisekahjustus on tekitatud riiklikule sotsiaalkindlustusele mittekuuluvale kodanikule, on kahju tekitanud organisatsioon või kodanik kohustatud hüvitama kannatanule tema tervise taastamisega seotud kulutused, samuti tema töövõime kaotusest või vähenemisest tingitud kahju suurus, mis arvutatakse vastava kategooria tööliste või teenistujate töötasu alusel, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti.

NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määruse nr. 16 «Kahju hüvitamise hagide kohtupraktikast» p. 11 lg. 3 näeb ette, kui kannatanul kahe aasta jooksul ei olnud kindlaid sissetulekuallikaid, määratakse hüvise suurus kindlaks seadusega paikkonna jaoks kehtestatud töötasu alammäärast lähtudes.

Kui kannatanu, kellel on kindel elukutse või vastav kategooria, mingisugustel põhjustel ei saanud töötada kahe aasta jooksul enne vigastust (haigus jne.) ja tal ei olnud kindlaid sissetulekuallikaid, siis oleks ebaõige tema keskmise töötasu arvutamisel juhinduda nimetatud pleenumi määruse p. 11 lg. 3. See oleks vastuolus Eesti NSV TsK § 468. Nimetatud pleenumi määruse p. 11 lg. 3 tuleks kohaldamisele vaid sellistel juhtudel, kui kannatanul puudub kindel eriala või kategooria ja vigastusele eelnenud kahe aasta jooksul ei olnud tal kindlaid sissetulekuallikaid. Vastavalt sellele vajaks antud säte pleenumi määruses täiendamist.

NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määruse nr. 16 «Kahju hüvitamise hagide kohtupraktikast» p. 13 lg. 3 järgi kannatanu-kolhoosniku keskmine töötasu enne vigastust arvutatakse eelneva majandusaasta eest arvestatud aastatulu summa jagamise teel kaheteistkümnega.

⁵ E. Laasik. Hüvise suuruse kindlaksmääramise kord vigastuse puhul. Oigusteaduslikke töid, 1964, lk. 30.

Praktikas on tekkinud küsimusi seoses selle punkti kohaldamisega siis, kui kannatanu-kolhoosnik ei töötanud kolhoosis tervet majandusaastat, näiteks astus kolhoosi liikmeks eelneva majandusaasta keskel või sai kolhoosi tööst väga vähe osa võtta haiguse või väikeste laste tõttu. Kas antud korral kannatanu keskmise töötasu arvutamisel oleks õigem jagada aastatulu summa kaheteistkümnega või lähtuda «Eeskirjade» p. 12 ettenähtud printsiibist, jagades eelneva majandusaasta eest arvestatud aastatulu summa tööolnud päevade arvuga. Kolmas võimalus oleks võtta kannatanu-kolhoosniku, kes vigastusele eelnenud majandusaastal pidevalt ei töötanud, keskmiseks töötasuks töötasu miinimum antud paikkonnas.

Antud küsimuses on erinevaid kohtulahendeid.

Näiteks Võru Rajooni Rahvakohus tsiviilasjas Nikolai Illaku hagi Heino Saare vastu hüvise nõudmises võttis hageja keskmise töötasu arvutamisel aluseks töötasu miinimumi 40 rbl. kuus. Hageja oli kolhoosi liige ja vigastusele eelnenud majandusaastal pidevalt kolhoosis ei töötanud. Nimetatud rahvakohtu otsus jäeti Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleegiumi poolt muutmata.⁶

Jõgeva Rajooni Rahvakohus tsiviilasjas Alviine Kutsari hagi Jõgeva rajooni V. I. Lenini nimelise kolhoosi vastu hüvise nõudmises võttis kannatanu-kolhoosniku keskmise töötasu arvutamisel aluseks vigastusele eelnenud kahe majandusaasta tulu. Vigastus toimus 26. septembril 1965. a. Hageja töötas kolhoosis 1963. a. ja 1964. a. kokku 91 tööpäeva, mille eest sai töötasu 174 rbl. ja 94 kop. ehk 48 rbl. 77 kop. kuus. Vigastusega kaotas ta üldisest töövõimest 45% ja kutsealasest töövõimest 60%. Rahvakohus otsustas V. I. Lenini nim. kolhoosilt hageja kasuks välja mõista ühekordselt 269 rbl. 94 kop. ja igakuuliselt 34 rbl. 90 kop. alates 1. augustist 1966. a. kuni 13. juulini 1967. a.

Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleegium muutis Jõgeva Rajooni Rahvakohtu otsuse põhjusel, et rahvakohus rikkus NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määruse nr. 16 «Kahju hüvitamise kohtupraktikast» p. 13 sätteid, mille kohaselt kannatanu-kolhoosniku keskmine töötasu arvutatakse eelneva majandusaasta eest arvestatud aastatulu summa jagamise teel kaheteistkümnega. Hageja sai kolhoosist 1964. a. majandusaastal tulu 61 rbl. 92 kop., mis jagatuna kaheteistkümnega on 5 rbl. 16 kop., millest 60% moodustab 3 rbl. 09 kop. Tsiviilasjade kohtukolleegium otsustas hageja kasuks välja mõista ühekordselt

⁶ Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleegiumi määrus Nikolai Illaku hagi Heino Saare vastu hüvise nõudmises. Tsiv. toimik nr. 672/II-67.

57 rbl. 74 kop. ja igakuuliselt 3 rbl. 09 kop. alates 1. oktoobrist 1966. a. kuni 13. juulini 1967. a.⁷

Toodud näidetest selgub, et ühel juhul on tsiviilasjade kohtu-kolleeegium arvutanud kolhoosniku keskmise kuutöötasu lähtudes töötasu miinimumist, teisel juhul eelneva majandusaasta eest arvestatud aastatulu summa jagamise teel kaheteistkümnega.

NSV Liidu Ülemkohtu Pleenumi vastavas määruses puuduvad juhised, kuidas arvutada keskmist töötasu kannatanule-kolhoosnikule, kes eelmisel majandusaastal pidevalt kolhoosis ei töötanud mõjuvatel põhjustel, samuti, kuidas arvutada keskmist töötasu kannatanule-kolhoosnikule, kes ei töötanud kolhoosis tervet eelmist majandusaastat seoses kolhoosi liikmeks astumisega majandusaasta keskel, enne seda aga töötas riiklikus ettevõttes või asutuses või ka kolhoosis töölepingu alusel, või neile kannatanutele-kolhoosnikutele, kes astusid kolhoosi liikmeks samal aastal, mil tekkis vigastus, enne seda töötasid riiklikus ettevõttes või asutuses.

Nende kolhoosnikute suhtes, kes ei töötanud kolhoosis tervet eelmist majandusaastat seoses kolhoosi liikmeks astumisega majandusaasta keskel, või astusid kolhoosi liikmeks samal aastal, mil tekkis vigastus, enne seda aga töötasid riiklikus ettevõttes või asutuses, või ka kolhoosis mitte kolhoosi liikmena, vaid töölepingu alusel, ei oleks õige piirduda nende keskmise töötasu arvutamisel ainult kolhoosist saadud töötasuga, vaid siin tuleks arvesse võtta ka riiklikus ettevõttes, asutuses või kolhoosis mitteliikmena saadud töötasu kahe aasta jooksul enne vigastust.

Analoogilisi küsimusi kerkib ka neil juhtudel, kui kannatanu kahe aasta jooksul enne vigastuse tekkimist töötas varem kolhoosis ja hiljem riiklikus ettevõttes või asutuses. Kas siin tuleks võtta arvesse ka kolhoosist saadud töötasu? Oleks vaja ofitsiaalset selgitust. Ainult erialases kirjanduses avaldatud ühe või teise autori seisukohad antud küsimustes ei saa olla kohtuotsuse tegemisel juhendavaks materjaliks.⁸

NSV Liidu Ülemkohtu Pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määrus nr. 16 «Kahju hüvitamise hagide kohtupraktikast» ei anna aga nendes küsimustes vajalikke juhiseid ja vajaks täiendamist.

Kahju hüvitamist alla viieteistkümne aasta vanustele kodanikele tervisekahjustuse tekitamise korral reguleerivad Eesti NSV TsK § 469 (ja teiste liiduvabariikide tsiviilkoodeksite vastavad paragrahvid), NSV Liidu Ülemkohtu Pleenumi 23. oktoobri 1963. a. määrus nr. 16 «Kahju hüvitamise hagide kohtupraktikat» p. 14 ja «Eeskirjade» p. 14.

⁷ Eesti NSV Ülemkohtu tsiviilasjade kohtukolleeegiumi määrus Alviine Kutsari hagi Jõgeva rajooni V. I. Lenini nim. kolhoosi vastu hüvise nõudmises. Tsiv. toimik nr. 1248/II-66.

⁸ E. L a a s i k. Viidatud artikkel, lk. 37.

Eesti NSV TsK § 469 lg. 2 järgi pärast kannatanu viieteistkümneaastaseks saamist on kahju eest vastutav organisatsioon või kodanik kohustatud hüvitama kannatanule samuti kahju, mis on seotud tema töövõime kaotuse või vähenemisega, lähtudes kvalifitseerimata töölise keskmise töötasu suurusest antud paikkonnas. NSV Liidu Ülemkohtu pleenumi määruse p. 14 järgi pärast viieteistkümneaastaseks saamist määratakse hüvise suurus kindlaks antud paikkonnas kvalifitseerimata töölise töötasu alammäärast lähtudes. Koodeks räägib kvalifitseerimata töölise keskmisest töötasust, pleenumi määrus aga kvalifitseerimata töölise töötasu alammäärast. Pleenumi määruse antud säte vajaks kooskõlla viimist seadusega.

Eesti NSV TsK § 469 lg. 3 järgi, kui tervisekahjustuse tekitamise momendil alla viieteistkümne aasta vanune kodanik sai töötasu, siis tuleb temale kahju hüvitada lähtudes selle töötasu suurusest, kuid mitte madalamast kui kvalifitseerimata töölise minimaaltöötasu antud paikkonnas. Nendes aastates alaealised tavaliselt õpivad tööd ja saavad õpilase palka. Õpilase palk on üks töötasu liike. Eesti NSV TsK § 469 lg. 3 järgi tuleks lähtuda õpilase töötasust, kuid mitte madalamast kui kvalifitseerimata töölise minimaaltöötasu antud paikkonnas.

«Eeskirjade» p. 14 räägitakse hüvise suuruse määramisest isikule, kes saab õpilase palka ja ei omanud enne õppimist kindlat või püsivat töötasu teise kutse, eriala või ametikoha järgi. Temale määratakse hüvise suurus lähtudes antud ettevõttes samal kutse- või erialal, mida õppis kannatanu, töötava kõige madalama liigi tükitöölise tariifi-palgamäärast (või ametipalgast). Kuigi selles punktis peetakse silmas vigastust, mis on saadud seoses tööga, ei tohiks see olla vastuolus Eesti NSV TsK § 469 lg. 3.

Eesti NSV TsK § 469 lg. 4 on ette nähtud, et pärast tõise tegevuse algust vastavalt kannatanu poolt saadud kvalifikatsioonile on tal õigus nõuda hüvise suurendamist kahju eest, mis on seotud tema töövõime vähenemisega tervisekahjustuse tagajärjel, lähtudes tema kvalifikatsiooniga töötaja töötasu suurusest. «Eeskirjade» p. 14 sellist soodustust ei ole ette nähtud.

Erialases kirjanduses⁹, samuti praktikas on tekkinud küsimusi, kas Eesti NSV TsK § 469 lg. 4 (ja teiste liiduvabariikide tsiviilkoodeksite vastavad paragrahvid) on õigus kohaldada kannatanu suhtes, kes sai vigastuse alla viieteistkümne aasta vanuselt, õppis järjekindlalt ja omandas kvalifikatsiooni, kuid tervislikel põhjustel ei ole saanud asuda tööle.

Miks kehtib Eesti NSV TsK § 469 lg. 4 ettenähtud võimalus nõuda hüvise suurendamist pärast kvalifikatsiooni omandamist ainult nende noorukite suhtes, kes said vigastada alla viieteist-

⁹ Л. М а й д а н и к. Спорные вопросы возмещения вреда при повреждении здоровья не совершеннолетних. «Социалистическая законность», 1966. № 11.

kümne aasta vanuselt ja mitte nende noorukite suhtes, kes said vigastada alla 18 aasta vanuselt? Mingisugust sisulist vahet siin ei ole, kas nooruk sai vigastuse alla 15 aasta või alla 18 aasta vanuselt. Kas ei tuleks seaduses seda vanuse piiri viia kuni 18 aastani 15 aasta asemel.

Mõned liiduvabariigid, nagu Vene NFSV, on vastu võtnud vabariigi ülemkohtu pleenumi määrusi ja on andnud konkreetseid juhiseid kahju hüvitamiseks alla viieteistkümne aastastele noorukitele tervisekahjustuse tekitamise korral. Kahtlemata oleks vajalik ka NSV Liidu Ülemkohtu Pleenumi määrust selle paragrahvi kohaldamise küsimuses täiendada.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА УКРАИНСКОЙ ССР

Доц. Д. В. Заикина

Киевский гос. университет

Опыт применения Гражданского кодекса Украинской ССР свидетельствует о том, что отдельные суды Украинской ССР в ряде случаев исходят из неправильного толкования норм кодекса. Можно сослаться на следующие случаи. 1. Так, при применении ч. 4 ст. 117 ГК УССР (см. ч. 3 ст. 128 ГК ЭССР) некоторые суды признавали преимущественное право покупки за участниками общей собственности, а не за лицами, которые проживают в отчуждаемой государственным органом, кооперативной или общественной организацией части дома. Между тем, такое толкование не вытекает из текста ч. 4 ст. 117 ГК УССР. С целью обеспечения правильного и единообразного толкования указанной нормы Пленум Верховного суда УССР в своем постановлении № 4 от 7 июля 1966 г. «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении законодательства о праве собственности»¹ дал следующее разъяснение: при отчуждении части дома, принадлежащей государству, кооперативной или общественной организации, право преимущественной покупки принадлежит лицам, проживающим в этой части дома на правах нанимателей. Другие участники общей долевой собственности приобретают право преимущественной покупки только при отказе от права указанными лицами или неосуществления ими этого права. Это разъяснение соответствует буквальному тексту и смыслу ч. 4 ст. 117 ГК.

2. Ст. 123 ГК УССР (ст. 132 ГК ЭССР) исходит из принципа равенства долей всех членов колхозного двора, включая несовершеннолетних и нетрудоспособных. Между тем, некоторые народные суды считали, что ст. 123 ГК УССР устанавливает лишь презумпцию равенства долей всех членов двора и что в

¹ См. «Радянське право», 1966, № 9, стр. 97.

каждом отдельном случае указанная презумпция может быть опровергнута. Исходя из этого они и определяли доли несовершеннолетних членов колхозного двора в меньшем размере, по сравнению с долями совершеннолетних членов колхозного двора.

Пленум Верховного суда УССР признал такую практику применения ст. 123 ГК УССР неправильной и в своем постановлении² разъяснил судам, что доля несовершеннолетнего члена колхозного двора определяется исходя из равного права всех членов двора на их общее имущество и что она (доля) не может быть уменьшена по каким бы то ни было причинам.

3. П. 4 ст. 310 ГК УССР (п. 4 ст. 331 ГК ЭССР) не допускает обмена жилого помещения в доме, подлежащем сносу. Нет единого толкования выражения «подлежит сносу». Так, народный суд города Корсунь-Шевченковский отказал в разрешении на обмен квартиры гр. З. на том основании, что в соответствии с перспективным планом реконструкции города дом, в котором проживает гр. З., подлежит сносу. Судебная коллегия по гражданским делам Черкасского областного суда, отменяя решение народного суда по данному делу, указала, что запрещение обмена на основании п. 4 ст. 310 ГК УССР может иметь место в том случае, если имеется конкретное решение исполкома о сносе дома. Позиция судебной коллегии представляется правильной, соответствующей смыслу закона.

4. При применении ст. 315 ГК УССР (ч. I ст. 337 ГК ЭССР), предусматривающей годичный срок, дающий нанимателям и членам их семей, проживающим в домах, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, право на получение другого жилого помещения при сносе дома, возник вопрос о том, с какого времени следует исчислять этот срок?

Некоторые суды исчисляют этот срок с момента вынесения компетентным органом решения о сносе дома³. С таким суждением согласиться нельзя по следующим соображениям. Если начальным моментом течения годичного срока считать день вынесения компетентным органом решения о сносе дома, то право на получение другой жилой площади указанных лиц будет поставлено в зависимость от сроков исполнения решения о сносе дома. Если оно будет исполнено ранее года с момента его вынесения, то тем самым наниматели и члены их семей в домах индивидуального фонда теряют право на получение другой жилой площади. Законодатель, устанавливая рассматриваемое условие, исходил из того, что право на получение другой жилой площади должны приобретать постоянные пользователи жилой площади. Одним из признаков постоянного пользования жилой пло-

² Там же.

³ Такую же мысль высказал Ю. К. Толстой См. О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой. Новый ГК РСФСР, изд. ЛГУ, 1965, стр. 305.

щадью, по мысли законодателя, является проживание не менее года к моменту вынесения решения о сносе дома.

5. Действующее гражданское законодательство (ст. 30 Основ, ст. 128 ГК УССР) предусматривает, что право собственности у приобретателя по договору возникает с момента передачи имущества. Эта норма, как явствует из ее содержания, является общей. Следовательно, она должна распространяться на все случаи приобретения права собственности по договору.

Ст. ст. 226 и 227 ГК УССР (ст. ст. 243 и 244 ГК ЭССР) не содержат указаний об ином моменте возникновения права личной собственности на жилой дом по договору купли-продажи. Значит, в соответствии со ст. 128 ГК УССР (ст. 138 ГК ЭССР), право собственности на жилой дом возникает с момента его передачи⁴.

Между тем, среди практических работников распространено мнение, что на основании ст. 227 ГК УССР (ст. 244 ГК ЭССР) право собственности на дом у покупателя возникает с момента заключения договора купли-продажи, т. е. с момента нотариального удостоверения этого договора. Думается, что такой вывод не вытекает ни из буквального текста, ни из смысла ст. ст. 128 и 227 ГК УССР.

* *

*

Практика почти четырехлетнего применения ГК УССР обнаружила иные его пробелы и несовершенства.

ГК УССР предусматривает в ст. 105 (ст. 113 ГК ЭССР) последствия самовольного строительства дома. По этой статье самовольной признается постройка, во-первых, без разрешения местного органа власти, во-вторых, без надлежаще утвержденного проекта, в-третьих, с грубым нарушением основных строительных норм и правил.

Однако перечисленные случаи самовольной постройки дома оказались недостаточными для разрешения вопросов, возникших на практике.

Так, Конотопским горисполкомом гражданину был выделен под застройку земельный участок, утверждена проектная документация. Но на земельном участке был возведен дом большего размера, чем было предусмотрено в техническом проекте. Следует ли данную постройку рассматривать как самовольную? В действующей редакции ст. 105 ответа на поставленный вопрос

⁴ Иначе решен вопрос о моменте возникновения права собственности на жилой дом по договору купли-продажи в ГК РСФСР. По ч. 2 ст. 135 и ч. 1 ст. 239 ГК РСФСР право собственности на дом возникает у покупателя с момента регистрации договора купли-продажи в исполкоме местного Совета. См. также О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой. Новый Гражданский Кодекс РСФСР, изд. ЛГУ, 1965, стр. 253.

нет. Потребовалось разъяснение Пленума Верховного суда УССР, который в упомянутом постановлении от 7 июля 1966 г. приравнял существенное отступление от проекта (например, постройка жилого дома с превышением размера жилой площади, установленного проектом, как и выше приведенном деле) к самовольной постройке.⁵

Неудачной оказалась и редакция ст. 115 ГК УССР. В ней, в частности, говорится, что если соглашение о способе выдела не достигнуто, то по иску любого участника имущество делится в натуре, если это возможно без несоразмерного ущерба его хозяйственному назначению. В противном случае выделяющийся собственник получает денежную компенсацию. Нередко с иском по основаниям ст. 115 ГК УССР обращается женщина, находившаяся с мужчиной в фактическом сожительстве, в период которого был построен дом на праве общей долевой собственности. У истицы есть дети, родившиеся от этого фактического союза. Раздел дома в натуре невозможен. При этих условиях, следуя буквальному тексту ст. 115 ГК УССР, надо истице присудить денежную компенсацию, а дом оставить за ответчиком. Такое решение представляется не отвечающим потребностям реальной действительности.

Практика применения этой статьи свидетельствует о том, что в каждом конкретном случае суд решает, кому из участников общей собственности выплачивать денежную компенсацию⁶. И с этой позицией следует согласиться.

Нельзя не отметить, что именно эта позиция закреплена в ст. 126 ч. 2 ГК ЭССР, где сказано, что при вышеприведенных условиях «... суд решает, у кого из участников общей долевой собственности остается имущество в натуре, а кому выплачивается денежная компенсация».

При применении ст. 319 ГК УССР⁷ возникает вопрос, должны ли исполкомы местных Советов депутатов трудящихся обеспечивать другой жилой площадью лиц, подлежащих выселению из аварийных домов личных собственников (личный собственник и его наниматели). В нормативном порядке этот вопрос не решен, а в юридической литературе высказаны различные мнения по этому поводу.

Так, В. Ф. Чигир считает, и с его мнением следует согласиться, что ст. 319 ГК УССР возлагает обязанность по предоставле-

⁵ В ГК РСФСР ст. 109, предусматривающая последствия самовольной постройки дома, сформулирована более полно. В частности, она относит к самовольной — постройку дома с существенными отступлениями от проекта.

⁶ См. напр., дело, опубликованное в журнале «Радянське право», 1965, № 3, стр. 100.

⁷ В ЭССР рассматриваемой проблемы не возникает, поскольку в самом законе (ст. 342 ГК ЭССР) прямо сказано, что она не распространяется на лиц, проживающих в домах личных собственников. (Ред.).

нию выселяемому другого благоустроенного жилого помещения на исполкомы местных советов всегда, независимо от того, кому принадлежит жилой дом, угрожающий обвалом⁸. Ю. К. Толстой считает, что путем толкования ст. 337 ГК РСФСР (ст. 319 ГК УССР) может быть сделан вывод, что на жилищные органы местных советов и ведомств закон не возлагает обязанности обеспечивать другой жилой площадью лиц, подлежащих выселению из аварийных домов личных собственников, в том числе и проживающих в этих домах нанимателей⁹. Думается, что если бы редакция ст. 319 ГК УССР была сформулирована точнее, названные выше вопросы не возникли бы.

Представляется неоправданным установленный ст. 321 ГК УССР административный порядок выселения из служебных жилых помещений. Надо сказать, что еще до принятия ГК УССР (1963 г.) в п. 6 Постановления Совета Министров УССР от 23 октября 1962 г. «Об упорядочении использования ведомственных и служебных жилых помещений»¹⁰ были предусмотрены основания и порядок административного выселения из служебных жилых помещений.

Известно, что административный порядок выселения является исключительным. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик являются крупной вехой на пути дальнейшего сокращения сферы административного выселения. Так, Основы отменили административный порядок выселения из определенной части ведомственного фонда (ст. 62 Основ).

В прежнем законодательстве РСФСР и АзССР (ст. 171-а ГК РСФСР и ГК АзССР) предусматривался судебный порядок выселения из специальных жилых помещений. Что же касается других союзных республик, то в них применяли п. 25 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 12 декабря 1940 г. «О судебной практике по применению постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»», по которому также предусматривался судебный порядок выселения из специальных жилых помещений без предоставления другого жилого для жилья помещения.

Основы и действующие ГК союзных республик предусматривают, за некоторыми исключениями, административный порядок выселения из специальных жилых помещений, и это обстоятельство, по нашему мнению, в известной мере умаляет положительное значение нового гражданского законодательства.

⁸ В. Ф. Чигир, Советское жилищное право, ч. III, Минск, 1964, стр. 189.

⁹ О. С. Иоффе, Ю. К. Толстой. Новый Гражданский Кодекс РСФСР, 1965, стр. 312.

¹⁰ ЗП УРСР 1962, № 10, ст. 152.

Как это ни огорчительно, в ГК УССР наиболее широко распространено административное выселение из специальных жилых помещений. Так по ч. 3 ст. 321 ГК УССР лица, занимающие должностные квартиры и переведенные на работу, не дающую права на пользование должностной квартирой, подлежат выселению в административном порядке. Тогда как по ГК РСФСР (ч. 3 ст. 339) и по ГК ЭССР (ч. 2 ст. 344) в подобных случаях применяется судебный порядок выселения.

ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЖИЛИЩНО-БЫТОВОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ НАСЕЛЕНИЯ

Канд. юрид. наук В. Р. Скрипко

Институт государства и права АН СССР

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 26 августа 1967 г. № 822 «О мерах по дальнейшему развитию бытового обслуживания населения»¹ разработаны конкретные мероприятия по дальнейшему развитию быта — этой важной отрасли народного хозяйства, где непосредственно удовлетворяются жизненные нужды и потребности людей.

Важную роль в этом деле призвана сыграть и правовая наука.

Отношения граждан с предприятиями бытового обслуживания по оказанию услуг опосредствуются соответствующими договорами по бытовому обслуживанию (договор бытового заказа, договор бытового проката и др.).

1. Основным источником правового регулирования по бытовому обслуживанию населения должны быть Типовые договоры, утвержденные советами министров союзных республик, как это предусмотрено ст. 66 Основ гражданского законодательства. Типовые договоры по отдельным видам бытового обслуживания должны содержать основные, имеющие принципиальное значение, условия договора, которые стороны лишь дополняют и конкретизируют своим соглашением. С изданием Типовых договоров защита законных интересов граждан-заказчиков уже не ставится в зависимость от того, как стороны сумели договориться в каждом отдельном случае, а обеспечивается во всех случаях нормами права, изданными государственными органами в лице советов министров союзных республик.

Между тем в настоящее время в союзных республиках утверждены Типовые договоры лишь по некоторым видам бытового заказа и бытового проката.

Не имеется Типовых договоров по таким важным видам бытового обслуживания, как индивидуальный пошив и ремонт

¹ «Правда», 13 сентября 1967 г.

одежды, обуви, ремонт сложных бытовых машин и приборов, химическая чистка и крашение одежды и др.

До настоящего времени, например в РСФСР, да и в других союзных республиках, по отдельным видам бытового обслуживания вместо Типовых договоров действуют Правила приема заказов, издававшиеся ведомствами или исполкомами местных Советов еще до принятия Основ гражданского законодательства и ГК союзных республик. Естественно, что многие положения в этих Правилах устарели, а некоторые даже противоречат Основам и ГК.

Например, в соответствии с Правилами приема заказов на пошив, ремонт одежды и головных уборов в ателье, в мастерских и приемных пунктах промышленности местного подчинения РСФСР, утвержденными приказом Председателя Государственного Комитета Совета Министров РСФСР по делам местной промышленности и художественных промыслов от 27 июля 1962 г. № 225, заказы, принятые из материала ателье (мастерской), могут быть аннулированы только в том случае, если материал еще не раскроен (п. 3). Между тем указанная норма противоречит ст. 360 ГК РСФСР, согласно которой при наличии уважительных причин заказчик вправе во всякое время до окончания работы отказаться от договора, уплатив подрядчику вознаграждение за выполненную часть работы и возместив ему убытки, причиненные расторжением договора, с зачетом того, что подрядчик сберег вследствие расторжения договора.

В этой связи настоятельно необходимо ускорить работу по подготовке Типовых договоров.

Однако даже в утвержденных советами министров союзных республик новых Типовых договорах по некоторым видам бытового обслуживания имеются недостатки, которые желательно было бы устранить.

Как известно, одной из важнейших обязанностей подрядчика, в том числе и предприятий службы быта, является обеспечение надлежащего качества работы. Между тем, содержащиеся в некоторых Типовых договорах нормы не способствуют этому. Например, в Типовых договорах подряда на ремонт жилых помещений в Латвийской ССР и Литовской ССР содержится требование о полной оплате заказчиком стоимости ремонта при заключении договора². Полная оплата работы предполагает качественное ее выполнение. Однако в данном случае заказчик еще не знает, когда и как будет выполнен его заказ, а стоимость заказа уплачивает сполна.

² Типовой договор на текущий ремонт квартир по заказам населения, утвержденный постановлением Совета Министров Латвийской ССР от 21 августа 1964 г. № 490 («Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР», 1964, № 45).

Предварительная полная оплата заказчиком стоимости заказа не создает должных экономических условий для повышения качества выполняемых подрядчиком работ, а также культуры обслуживания. Если в промышленности выполнение предприятием плана измеряется количеством доброкачественной продукции, то у ремонтно-строительного участка службы быта в этом случае появляется возможность отчитываться денежной выручкой, полученной авансом. Поэтому было бы целесообразно пересмотреть действующую практику предварительной полной оплаты всей стоимости работ по договору подряда в тех союзных республиках, где такая практика существует, и установить более рациональную форму оплаты.

Более правильным представляется решение этого вопроса, например, в Типовом договоре на ремонт жилых помещений в ЭССР³: если стоимость выполняемых работ превышает 10 руб., заказчик оплачивает подрядчику при подписании договора стоимость предусмотренных ремонтных работ (без стоимости материалов) в размере не менее 10% с окончательным расчетом в течение двух дней со дня приема выполненных работ. Такие условия в договоре, с одной стороны, делают этот вид услуг более доступным для населения, а с другой стороны, способствуют своевременному и качественному выполнению заказов предприятиями бытового обслуживания.

2. Нуждаются в совершенствовании также нормы ГК союзных республик, регулирующие отношения по залогу имущества.

В силу залога кредитор (залогодержатель) имеет право, в случае неисполнения должником обеспеченного залогом обязательства, получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами за изъятиями, указанными в законодательстве Союза ССР и ГПК союзных республик. Правоотношения по поводу выдачи гражданам ссуды под залог вещей в ломбарде регулируются нормами ГК о залоге (ст. ст. 192—202 ГК РСФСР). Более детально вопросы залога имущества в ломбарде регламентируются уставами городских ломбардов, утверждаемыми исполкомами городских Советов депутатов трудящихся на основе Типового устава городского ломбарда⁴.

Рассмотрение содержащихся в Типовом уставе городского ломбарда правовых норм показывает, что некоторые из них нуждаются в изменении. В частности, неоправдан кратковременный срок (3 месяца), на который выдаются ссуды ломбардом. В слу-

³ «Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР», 1966, № 8, ст. 45.

⁴ В РСФСР Типовой Устав городского ломбарда утвержден постановлением СНК РСФСР от 15 декабря 1939 г. № 704 (СП РСФСР 1940 № 3, ст. 6) с изменениями, внесенными постановлением Совета Министров РСФСР от 27 сентября 1961 г. № 1210 (СП РСФСР 1961, № 28, ст. 131).

чае непогашения полученной от ломбарда ссуды в обусловленный срок заложенные в обеспечение этой ссуды предметы домашнего обихода и личного пользования по истечении льготного месяца реализуются ломбардом путем продажи государственным или кооперативным торговым организациям. Между тем в практике деятельности ломбардов немало случаев, когда бывает жизненно необходимо помочь залогодателю удлинением срока возврата ссуды. Так, например, исполком Московского Совета еще 11 февраля 1955 г. принял решение № 7/12, разрешающее управляющему Московским городским ломбардом в исключительных случаях при наличии уважительных причин предоставлять отсрочки в погашении ссуд, выданных под залог вещей. Было бы целесообразно дополнить Типовой устав городского ломбарда нормой, предусматривающей право ломбарда в отдельных случаях при наличии уважительных на то причин (длительная болезнь залогодателя и др.) продлить залогодателю срок погашения ссуды на дополнительный период.

В интересах залогодателя следовало бы также ввести норму, разрешающую погашать ссуды в два срока, если сумма ссуды, полученная на один залоговый билет, является значительной. В этих случаях частичное погашение ссуды залогодателем могло бы производиться, скажем, в размере не менее половины от полученной ссуды.

Нуждается также в изменении порядок получения заложенных вещей из ломбардов. По существующему правилу передача залоговых билетов другому лицу с правом получения из ломбарда вещей, сданных в залог, допускается не иначе, как по письменному заявлению владельца залогового билета администрации ломбарда (п. 18 Типового устава городского ломбарда). Однако на практике немало случаев, когда залогодатель лишен возможности написать такое заявление администрации ломбарда, в результате чего для залогодателя наступают неблагоприятные последствия вплоть до продажи ломбардом заложенной вещи. Поэтому было бы целесообразным предусмотреть в Типовом уставе городского ломбарда возможность передачи залоговых билетов другому лицу с правом получения из ломбарда предметов, сданных в залог, по доверенности их владельца. В этом случае доверенность по желанию доверителя могла бы быть удостоверена либо в нотариальном порядке, либо по месту работы или жительства, либо в лечебном учреждении, если он находится там на излечении. Это, безусловно, облегчит гражданам получение из ломбардов сданных в залог предметов.

Наконец, вряд ли можно признать обоснованным существование по действующему законодательству различных условий для продажи ломбардом невостребованного имущества по договору о залоге и по договору хранения вещей в ломбарде. В слу-

чае, если вещи, принятые на хранение, не истребованы в срок, на который отданы, а хранение не возобновлено, ломбард, согласно Типовому уставу, обязан хранить эти вещи в течение трех месяцев. По истечении этого срока неостребованные вещи назначаются к продаже. В соответствии со ст. 430 ГК РСФСР (ст. 428 ГК ЭССР), когда хранителем является социалистическая организация, продажа неостребованного имущества производится в порядке, предусмотренном в ее уставе (положении). Если обратиться к Типовому уставу городского ломбарда, то вопрос этот в уставе решен следующим образом: независимо от того, продается ли неостребованная вещь, сданная на хранение или неостребованная заложенная вещь — продажа этих вещей производится ломбардом по принятой оценке.

В тех случаях, когда действительная цена вещей окажется выше или ниже оценки, ломбард продает это имущество по существующим ценам скупочных организаций (п. 15 Типового устава городского ломбарда). Таким образом, вопрос о продаже ломбардом неостребованного имущества, сданного на хранение, решается единообразно как нормой ст. 430 ГК РСФСР, так и нормами Типового устава городского ломбарда, и никакой коллизии норм в данном случае не имеется.

По-иному решается вопрос в ГК РСФСР и ГК других союзных республик относительно продажи неостребованного имущества, сданного в залог при получении ссуды в ломбарде. Согласно ч. 3 ст. 200 ГК РСФСР (соответственно ч. 3 ст. 204 ГК ЭССР) в случае непогашения в установленный срок ссуды, обеспеченной залогом имущества в ломбарде, ломбард по истечении льготного месячного срока продает это имущество государственными или кооперативными организациями по действительной стоимости, но не ниже установленной оценки. Однако в силу разного рода уценок по широкому ассортименту товаров, вызываемых изменением фасонов одежды, расцветок и видов ткани, требованиями моды и т. д. торговые организации не всегда могут обеспечить реализацию передаваемого ломбардами неостребованного имущества по цене его оценки на день принятия в залог. Торговые организации, действующие по договору комиссии, приняв имущество для реализации по оценке на день приема его от ломбарда, могут в силу правил торговли в комиссионных промтоварных магазинах подвергать его уценкам, если по оговоренной цене имущество не реализуется в течение определенного срока. Вот в таких случаях ломбард терпит убытки, т. к. ч. 3 ст. 200 ГК РСФСР (ч. 3 ст. 204 ГК ЭССР) гарантирует залогодателю продажу неостребованного им имущества не ниже установленной оценки.

К чему это приводит на практике, можно судить из следующих примеров. Московский городской ломбард, передавший за период с 1 октября 1964 г. по 1 октября 1966 г. торговым орга-

низациям для реализации 5.726 не востребуемых вещей, оцененных на день принятия их в залог на сумму 257.872 руб., выручил за них только 184.148 руб., понеся убытки в сумме 73.724 руб. Ломбард г. Ленинграда по той же причине имел убытков за указанный период на сумму 20.262 руб.

Введенный ч. 3 ст. 200 ГК РСФСР порядок существенным образом затрагивает также интересы населения, т. к. многие ломбарды в этих условиях вместо установления действительной оценки определяют стоимость имущества на условиях возможной комиссионной его продажи, т. е. значительно ниже действительной стоимости. Поскольку, однако, размер выдаваемой залогодателю ссуды находится в зависимости от оценки предметов, сдаваемых в залог, залогодатель в этом случае получает ссуду в гораздо меньшем размере, чем он бы ее получил при нормальной оценке сдаваемой им в залог вещи.

Кроме того, такой порядок не гарантирует гражданам полное возмещение стоимости заложенной вещи при наступлении страхового случая.

Помимо этого норма ч. 3 ст. 200 ГК РСФСР не корреспондируется с ч. 2 этой статьи, устанавливающей, что в случае, если сумма, вырученная от продажи заложенного имущества, недостаточна для покрытия требования залогодержателя, он имеет право, при отсутствии иного указания в законе или в договоре, получить недостающую сумму из прочего имущества должника, не пользуясь преимуществом, основанным на праве залога.

Высказанные соображения позволяют сделать вывод о необходимости изменения ч. 3 ст. 200 ГК РСФСР (ч. 3 ст. 204 ГК ЭССР) в том смысле, что в случае непогашения в установленный срок ссуды, обеспеченной залогом имущества в ломбарде, ломбард по истечении льготного месячного срока передает это имущество государственным или кооперативным торговым организациям для его продажи по договору комиссии на условиях, предусмотренных установленными правилами торговли в промтоварных комиссионных магазинах. Это было бы как в интересах ломбардов, так и в интересах граждан-залогодателей.

4. Нуждаются в дальнейшем совершенствовании и некоторые нормы жилищного права. В частности, ст. 62 Основ гражданского законодательства предусмотрено, что Советом Министров СССР и советами министров союзных республик могут быть установлены списки предприятий и учреждений важнейших отраслей народного хозяйства и отдельных ведомств, из домов которых допускается выселение в судебном порядке без предоставления жилой площади рабочим и служащим, получившим жилую площадь в связи с трудовыми отношениями, и прекративших трудовые отношения по собственному желанию или за нарушение трудовой дисциплины, или за совершение преступлений.

Таким образом ст. 62 Основ имеет в виду принятие специальных мер по обеспечению жилыми помещениями работников конкретных предприятий и учреждений, имеющих особо важное значение для нашей страны, а также содействовать средствами жилищного права закреплению постоянных кадров за такими предприятиями и учреждениями и укреплению в них трудовой дисциплины.

Однако на деле указанное положение не всегда проводится в жизнь.

В ряде случаев в списках оказались не отдельные конкретные предприятия, как того требует закон, а целые отрасли народного хозяйства (например, в РСФСР — все совхозы). Или в списки были включены такие организации, как торфопредприятия (Литовская ССР), оптовые базы потребкооперации (Туркменская ССР), которые никак не могут быть отнесены к числу важнейших. Естественно, что такое расширительное толкование ст. 62 Основ существенно нарушает жилищные права граждан, проживающих в ведомственных жилых домах.

В целях создания больших гарантий жилищных прав для таких нанимателей было бы целесообразным дополнить ст. 62 Основ указанием на то, что установление списков важнейших предприятий и учреждений должно производиться советами министров союзных республик по согласованию с соответствующими ЦК профсоюзов.

Подобно тому как профсоюзы в соответствии со ст. 56 Основ участвуют в распределении жилой площади, они должны принимать участие и при установлении списков важнейших предприятий и учреждений, ибо здесь затрагиваются важнейшие интересы трудящихся. Следовало бы также распространить трехгодичный срок исковой давности на требования о выселении нанимателей, прекративших трудовые отношения с предприятиями, включенными в списки важнейших. Срок исковой давности исчислять с момента увольнения работника.

Канд. юрид. наук А. Я. Паварс

Латвийский гос. университет

В нашей системе планового народного хозяйства экономическая деятельность любого социалистического предприятия немыслима без ее юридического выражения в виде строгого соблюдения договорной дисциплины. Следует признать, что мы все еще очень отстаем от применения необходимых гражданскоправовых методов в тех случаях, когда становится известным, что договор не может быть надлежаще исполнен по вине должника. В этих случаях не используется институт возмещения убытков. Главной же непосредственной задачей материальной ответственности в области гражданского права является именно возмещение убытков.

Прежняя ст. 117 ГК РСФСР ценна своими двумя тезисами, первый из которых устанавливал обязанность должника возместить кредитору причиненные ему убытки, а второй — содержание понятия убытков: положительный ущерб плюс упущенная выгода. Такое понятие убытков принято и Основами гражданского законодательства и вслед за ними ГК союзных республик, лишь с тем изменением, что вместо терминов «положительный ущерб» и «упущенная выгода» взяты термины «произведенные расходы» и «неполученные доходы». Но наряду с этим Основы, равно и ГК союзных республик, имеют нормы, согласно которым вместо возмещения убытков можно довольствоваться взысканием санкций, чего придерживается чаще всего арбитражная практика, но что отнюдь не равнозначно возмещению убытков.

Естественно, что вскоре после экономической реформы в связи с сентябрьским Пленумом 1965 г. ЦК КПСС стали появляться статьи, указывающие на необходимость взыскивать, наконец, убытки с неисправного контрагента в полном объеме. Характерно, что уже 7 октября 1965 г. в «Известиях» появилась статья директора Барнаульского котельного завода Босова и его заместителя Усова «Хозяйственный договор в новых условиях», в которой авторы указывают на нетерпимое положение, связанное со взысканием санкций вместо убытков, и выражают уверенность, что продолжаться впредь это не будет, если ввести поря-

док, при котором поставщик обязан возмещать полную сумму причиненного ущерба. В том же 1965 г. ВНИИСЗ созвал в декабре месяце совещание, посвященное хозяйственной реформе, где также указывалось на необходимость взыскания убытков в полном объеме.

Однако, арбитражная практика по-прежнему довольствуется лишь взысканием санкций. Но слишком часто в договорах поставки получатель просто побаивается своего поставщика. Даже в такой степени, что он не хочет беспокоить его взысканием санкций.

Несомненно, что обеспечение возмещения убытков — это важная задача советского гражданского права и его практического применения. Без этого хозяйственная реформа не может давать положительных результатов.

Доц. М. А. Ваксберг

Казахский гос. университет

В опубликованном 27 августа 1967 г. постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию общественных наук и повышению их роли в коммунистическом строительстве» указано, что одним из основных направлений правовой науки является подготовка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию советского законодательства. Проведенная в 1961—1964 гг. большая работа по кодификации гражданского законодательства — принятие общесоюзных Основ и новых республиканских гражданских кодексов — безусловно содействовала укреплению социалистической законности в нашей стране, усилению охраны имущественных и личных неимущественных прав социалистических организаций и граждан. Уже при принятии Основ и кодексов справедливо отмечалось, что этим отнюдь не заканчивается процесс совершенствования гражданского законодательства. Это законодательство должно развиваться в соответствии с развитием социалистического общества и задачами коммунистического строительства.

Далеко еще не закончена крайне необходимая работа по приведению всего гражданского законодательства Союза ССР и каждой союзной республики в соответствие с Основами и кодексами. Не раз указывалось на устарелость и громоздкость нашего хозяйственного законодательства. Не реализованы многие от-

сылки Основ и особенно кодексов к подлежащим изданию нормативным актам. Достаточно упомянуть отсылки в ст. ст. 89 Основ, 450, 451 ГК ЭССР, ст. 72 Основ и ст. 378 ГК ЭССР (в отношении Устава автомобильного транспорта и правил перевозок этим видом транспорта) и ряд других, которые отмечались в заслушанных докладах и опубликованных тезисах.

Предстоит большая и сложная работа по подготовке многих актов, связанных с проводимой экономической реформой и намеченных, в частности, в известном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства».

Дальнейшее укрепление социалистической законности требует, наряду с совершенствованием законодательства, строгого соблюдения, устранения каких-либо его нарушений при применении в практике судебных, арбитражных органов, учреждений и хозяйственных организаций. К сожалению, такого рода нарушения все еще имеют место, нередко в силу незнания или непонимания того или иного правового акта, либо стремления восполнить его пробелы и неясности своим разъяснением или толкованием. Вот свежий пример. В экономической и юридической печати приводилось в свое время немало фактов грубейших ошибок в отношении того, на какие организации распространяется действие Положения о социалистическом государственном производственном предприятии, с какого времени оно вступило в действие. Эти, казалось бы, элементарные вопросы достаточно разъяснены. Но вот в «Экономической газете» № 38 за 1967 г. в заметке «Повторение ошибки» (стр. 12—13) говорится, что они все еще неясны работникам отделов, в том числе и юридического, Московского Совета депутатов трудящихся. Они, оказывается, все еще считают, что упомянутое выше Положение распространяется только на предприятия, переведенные на новую систему планирования и экономического стимулирования производства, что к предприятиям, не переведенным на эту систему неприменим, в частности, новый порядок заселения жилых домов, построенных на средства предприятия.

Очевидно нужно значительно усилить работу по разъяснению и популяризации законодательства, организовать курсы и семинары для работников советского и хозяйственного аппарата, систематически проводить в разных формах повышение квалификации судебных, арбитражных и прокурорских работников.

Мне представляется, что одной из причин ошибок в применении законодательства является имевшая ранее место некоторая недооценка юридического образования (снижение контингентов приема, сокращение сроков обучения и соответственно изменение в учебных планах юридических вузов).

Следует всячески приветствовать норму п. 63 Общего положения о министерствах СССР о выдвижении на руководящую работу политически зрелых специалистов, хорошо знающих свое дело и пользующихся авторитетом и доверием в коллективе.

Хорошо знать свое дело — значит знать основы по крайней мере законодательства о правах предприятия, его снабжения и сбыта, о труде. П. 12 Положения о Министерствах обязывает их обобщать практику применения законодательства в порученной ему отрасли и разрабатывать предложения по его совершенствованию.

На конференции многие выступавшие указывали на то, что до сих пор ни в одной республике не издан Устав автомобильного транспорта. ГК ЭССР ограничился отсылкой к подлежащему изданию Уставу (ст. 378). Так решен вопрос в большинстве республиканских ГК. ГК КазССР регулирует ряд правоотношений по автоперевозкам в самом Кодексе (ст. ст. 363, 367, 369, 370—374). Некоторые нормы ГК по иному регулируют эти указания (в части ответственности), чем Положение о взаимной материальной ответственности автотранспортных организаций и клиентуры, утвержденное Министерством автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР 4 мая 1955 г. Как решить вопрос об ускорении издания Устава автомобильного транспорта. Возможны два варианта:

1. Изменить ст. 3 Основ и отнести регулирование отношений по автоперевозкам к компетенции СССР. Это потребует соответствующих изменений республиканских кодексов. В пользу такого решения вопроса — наличие межреспубликанских перевозок, смешанных перевозок с участием автотранспорта. Однако редакция ст. 3 Основ вызвана тем, что и ранее в ряде общесоюзных актов отмечалось, что регулирование автоперевозок должно быть отнесено к компетенции республик с учетом их условий.

2. Ст. 3 Основ отнюдь не лишает, как мне представляется, компетентные органы Союза СССР права издавать нормативные акты по иным вопросам, кроме перечисленных в этой статье, если в самом законе Союза ССР нет указания на то, что те или иные отношения регулируются законодательством республики. Такого указания в отношении автоперевозок нет. Поэтому вполне возможно утверждение правил о межреспубликанских автоперевозках, с участием автотранспорта по тарифам общесоюзных нормативных актов. Возможно пойти на издание органами Союза типового Устава или правил перевозки грузов автотранспортом общего пользования. Предпочтительнее, по моему мнению, второй вариант.

Ряд указанных в докладе Ж. К. Ананьевой пробелов в ГК ЭССР имеют место и в ГК Казахской ССР. В дополнение сделанных т. Ананьевой предложений хочу указать на назревшую необходимость дополнить ГК нормами, регулирующими право-

отношения в жилстройкооперативах. Кооперативное жилищное строительство все больше развивается. Между тем ГК ограничиваются лишь регулированием порядка сдачи внаем помещений членами кооперативов (ст. 304 ГК ЭССР и ст. 300 ГК Казахской ССР). Очевидно необходимо в ГК включить нормы, регулирующие отношения между кооперативом и его членами, возникновение и прекращение этих отношений; порядок обмена помещений внутри кооператива, между пайщиками разных ЖСК, членами кооперативов и нанимателями жилых помещений в домах местных Советов и социалистических организаций.

Во Всесоюзном институте законодательства и в союзных республиках проводится работа по сопоставительному анализу новых ГК. Этот анализ и обобщение практики применения кодексов даст возможность их дальнейшего совершенствования путем учета наиболее целесообразных и оправдавших себя на практике решений отдельных вопросов.

Хочу остановиться на некоторых вопросах хозяйственного законодательства. Безусловно, необходимо новое и притом единое Положение о поставках. Аргументы за такое решение высказаны в литературе и нет нужды их повторять. Задержка с пересмотром Положений о поставках уже сказывается на практике. Как известно, Положение о предприятии (п. 68) предоставляет предприятиям право реализовывать без фондов продукцию, которая не находит сбыта по нарядам, в том числе и колхозам. Некоторые алма-атинские предприятия, ввиду отказа покупателей от выбора или получения продукции по фондам, реализовывали ее без нарядов в пределах и даже за пределы республики. Однако оптовые торговые базы предъявили в Госарбитраж иски о взыскании штрафа за безнарядный отпуск продукции, ссылаясь на п. 69 Положения о поставках товаров народного потребления. Госарбитраж при Совете Министров КазССР истолковал понятие «продукции, которая не находит сбыта по нарядам» в том смысле, что поставщик не вправе реализовывать таковую без ведома фондодержателя и обязано предварительно обратиться к нему о перераспределении продукции. Только в том случае, если фондодержатель в течение 30 дней не укажет новых покупателей или вновь выдаст нереальные наряды, предприятие может использовать предоставленное ему п. 68 Положения о предприятии право.

Толкование это спорно и применение его может поставить предприятия в достаточно трудное положение в связи с иммобилизацией средств, хранением продукции и т. д. Во всяком случае порядок применения п. 68 Положения о предприятии должен найти отражение в новом Положении о поставках, а не в толковании отдельных органами арбитража.

Проект Положения о поставках продукции производственно-технического назначения (п. 115) сохраняет установленное дей-

ствующим Положением (п. 70) взыскание штрафа за безнарядный отпуск продукции, дополняя его оговоркой «кроме случаев, когда по действующему законодательству изготовителю (поставщику) предоставляется право реализации продукции по своему усмотрению». Аналогичная формулировка содержится в п. 93 проекта Положения о поставках товаров народного потребления. И при этой редакции вопрос о порядке реализации предприятиями права безнарядного отпуска продукции (товаров) остается открытым. По указанным выше делам Госарбитраж воспользовался предоставленным ему ст. 207 ГК КазССР (ст. 194 ГК ЭССР) правом уменьшать неустойку.

Кстати сказать, как показывает практика арбитражных органов Казахской ССР, они нередко используют право уменьшать размер неустойки в случаях несоразмерности взыскиваемой неустойки с последствиями нарушения обязательства для кредитора. Едва ли такую практику можно признать правильной.

Действующее законодательство о поставках освобождает поставщика от ответственности, если отгрузка продукции не включена в план перевозок. При включении же ее в план перевозок поставщик не освобождается от ответственности. Считается, что у него имеется право регресса к органу транспорта. Между тем очевидно, что при непредоставлении транспортных средств (вагонов, судов и т. п.) вины поставщика в просрочке поставки как правило нет, регрессное требование к транспорту никак не возмещит убытков от уплаты покупателю по договору санкций за просрочку. Необходимо твердо придерживаться принципа ответственности за вину и отразить это в новом Положении о поставках.

В докладе З. Г. Крыловой правильно ставится вопрос о том, что нужно индивидуализировать ответственность, привести размеры санкций в большее соответствие с периодом просрочки, шире применять поощрительные меры при выполнении обязательств по поставке. Может быть есть смысл установить возврат полностью или частично взысканных санкций при восполнении в краткий срок недопоставки. Вызывает в то же время сомнение предложение З. Г. Крыловой об издании особой инструкции об обязанностях отправителей при отгрузке. Эти обязанности достаточно определены в инструкциях по приемке и новая инструкция сама по себе не улучшит положения.

В связи с переходом на новую систему планирования могут участиться отказы от получения продукции, выделяемой по фондам, поскольку установлена оплата предприятиями основных фондов. В экономической печати отмечалось, что на складах отдельных предприятий оседает продукция, изготовленная в соответствии с заявками на нее, но от получения которой заявители затем отказались. Право отказа от получения продукции нужно сохранить, но в то же время установить материальную

ответственность предприятий и виновных должностных лиц за подачу необоснованных заявок.

Для предприятий, переведенных на новую систему планирования, основным показателем утверждаемого плана является общий объем реализуемой продукции, причем реализуемой считается продукция, оплаченная покупателем. В связи с этим возросло число преддоговорных споров об установлении формы расчетов. Изготовители продукции требуют установления аккредитивной, покупатели — акцептной формы. Форма расчетов устанавливается договором. Однако по инструкции Госбанка № 2 аккредитивная форма расчетов не допускается при транзитных операциях. Едва ли есть основание сохранять далее этот запрет.

KODANLIKU EESTI RIIGIVANEMA ÕIGUSED AMETNIKKONNA JA SÕJAVÄE SUHTES 1934.—1937. A.

V.-õpet. A. Kiris
Tartu Riiklik Ülikool

Kõikides kodanlikes riikides on kodanluse diktatuuri teostamise peamiseks vahendiks tsentraliseeritud riigiaparaat ehk riigimasin. Sellele riigimasinale on kõige iseloomulikud kaks institutsiooni: ametnikkond ja alatine sõjavägi.¹ Nad on «... kodanliku ühiskonna kehal parasiit, mis on sündinud seda ühiskonda lõhestavaist sisemistest vastuoludest»², kuid mille ülesandeks samal ajal on hoida neid vastuolusid selle ühiskonna eksisteerimist tagavates piirides. Seetõttu kodanliku ühiskonna vastuolude teravnemine sunnib kodanlust järjest enam täiustama ja kohandama oma riigiaparaati pidevalt muutuvatele ühiskonnaelu tingimustele. See on peamiseks põhjuseks, miks «... läbi kõigi kodanlike revolutsioonide, mida Euroopa on näinud feodalismi langusest saadik suurel hulgal, toimub selle bürokraatliku ja sõjalise aparaadi arendamine ja tugevnemine.»³

Selle «... ametnikkonna, bürokraatia kui erilise, valitsemisele spetsialiseerunud ja rahva suhtes eesõigustatud seisundisse asetatud kihi institutsiooni»⁴ tähtsus kodanluse jaoks tingib ametnike riigiteenistusse võtmise erilise korra, mis peab tagama kogu riigiaparaadi ustavuse kodanlusele.

Riigiaparaadi erinevate lülide ametnikega komplekteerimise konkreetne kord ja nende lülide õiguslik vahetõrje riigi keskvoimuga on erinev igas konkreetsetes riigis ning muutub riikliku korralduse vormi, eriti aga riigi valitsemise vormi ja poliitilise režiimi muutmisel.

Imperialismiajastu kodanlikele riikidele omane tendents riigijuhtimise tsentraliseerimisele saab oma äärmusliku väljenduse fašistlikes riikides, kus kogu riigiaparaat organiseeritakse rangeta subordinatsiooni, hierarhia alustel, mis eeldab tingimusteta

¹ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 25. kd., lk. 380.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ V. I. Lenin. Teosed. 2. kd., lk. 298.

allumist kõrgemalseisvale juhtkonnale.⁵ Kuna aga nendes riikides «...kogu riigivõimu täius on koondunud riigipea (või valitsuse) kätte, kes on oma tegevuses piiramatu ja vastutamatu,»⁶ siis tähendab see kogu riigi ametnikkonna allutamist riigipeale kas otseselt või vahepealsete riigiaparaadi lülide vahendusel.

Kodanliku Eesti põhiseaduse muutmise, mis toimus 1933. a., tähistas eesti kodanluse loobumist riigivalitsemise parlamentaarsest põhimõtetest. Isikuvõimu kehvastava riigipea instituudi loomine tõi kaasa põhimõttelisi muutusi riigiaparaadi kõrgemate lülide õiguslikus seisundis.⁷ Üheks selliseks muutuseks oli riigikogu ja valitsuse osatähtsuse vähenemine ametnikkonna ja sõjaväeaparaadi komplekteerimisel ja juhtimisel.

Üheks tähtsamaks organiks kodanlikus riigiaparaadis on kohus, mis on «...ekspluateeritavate halastamatu mahasurumise pime-daks, peeneks tööriistaks, kaukamehe huvide kaitsjaks.»⁸ Oma võimulestu perioodil deklareeris kodanlus kohtunike rahva poolt valitavuse põhimõtte,⁹ mida on peetud järjekindla demokraatia üheks tingimuseks kohtukorralduses kõigis tsiviliseeritud maa-des.¹⁰ Ka kodanliku Eesti 1920. a. põhiseadus pidas vähemalt osaliselt kinni sellest põhimõttest, kehtestades, et Eesti kõrgeima kohtuorgani — riigikohtu — valis riigikogu,¹¹ allpoolseisvad kohtuorganid aga nimetas ametisse riigikohus.¹²

1933. a. põhiseadus loobub aga täielikult kohtunike valitavuse põhimõttest. Kodanliku Eesti kõrgeima kohtu — riigikohtu — liikmed (riigikohtunikud) «kinnitab ametisse Riigivanem Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast.»¹³ Samas korras kinnitab riigivanem ametisse ka kohtunikud.¹⁴

Kuigi põhiseadus nimetab riigikohtunike ja kohtunike ametisse seadmise korda «ametisse kinnitamiseks», on siin sisuliselt tegemist ametisse nimetamisega.¹⁵ Vastavate isikute ametisse vormis-

⁵ Vt. Ю. И. Авдеев, В. Н. Струнников. Буржуазное государство в период 1918—1939 гг. Москва, 1962, lk. 121.

⁶ Ibid., lk. 120.

⁷ Seda nähtust peetakse iseloomulikuks kõikidele fašistlikele riikidele (vt. Ю. И. Авдеев, В. Н. Струнников. Op. cit., lk. 133.

⁸ V. I. Lenin. Teosed. 26. kd., lk. 427.

⁹ Vt. näiteks Prantsusmaa 3. septembri 1791. a. põhiseaduse 3. jagu § 5 ja V pkt. § 2 (Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII—XIX вв. — Сборник документов под ред. проф. П. Н. Галанзы. Москва, 1957, lk. 255 ja 274).

¹⁰ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 18. kd., lk. 278.

¹¹ Riigi Teataja, 1920. a., nr. 113/114, art. 243, § 69 [edaspidi — RT, 1920, 113/114, 243, § 69].

¹² Ibid., § 70.

¹³ RT, 1933, 86, 628, § 69.

¹⁴ RT, 1933, 86, 628, § 70.

¹⁵ Kodanlikus teoorias on avaldatud arvamust, et riigikohtunikud ja kohtunikud 1933. a. põhiseaduse järgi määratakse (erinevalt valimisest). Selle määramise vormiks aga leitakse olevat ametisse kinnitamine, kuigi viimast terminit mõistetakse teatavate reservatsioonidega (vt. A.-T. Kliimann. Kohtunikude määramine. — «Õigus», 1934, nr. 2, lk. 68—72).

tamiseks riigivanem ei kinnita mingi muu organi varem tehtud otsust, vaid teeb ise esmase ja lõpliku otsuse. Asjaolu, et ametisse nimetamiseks esitab riigikohus riigivanemale igale vabale kohale kaks kandidaati,¹⁶ näitab, et tegemist ei ole riigikohtu otsusega nende isikute ametisse määramiseks, mille kinnitab riigivanem, vaid ainult riigikohtu poolt kandidaatide esitamisega, kelle hulgast riigivanem ühe nimetab ametisse riigikohtuniku kohale. Nii-sugune kord välistab põhimõteteliste poliitiliste vastuolude tekkimise võimaluse varem riigivanema poolt nimetatud riigikohtu koosseisu ja uue riigikohtuniku vahel, kuna viimase kandidatuuri on riigikohus eelnevalt tunnistanud endale vastuvõetavaks.

Erinev ei ole olukord ka kohtunike osas, kuigi erinevalt riigikohtunistest (§ 69) põhiseaduse § 70 ei fikseeri, et nad kinnitatakse ametisse kandidaatide hulgast.¹⁷ Erinevus nende kahe paragrahvi formulatsioonis ei ole aga sisulise, vaid seadustehnilise iseloomuga. Põhiseaduses on sõnastatud vaid üldine põhimõte. Seda konkretiseerivas «Valitsemise korraldamise seaduse» vastavas osas aga on nii riigikohtunike kui ka kohtunike ametisse nimetamiseks määratud ühesugune kord, kusjuures mõlemal juhul esitab riigikohus riigivanemale igale vabale kohale kaks kandidaati.¹⁸ Järelikult 1933. a. põhiseadus andis riigivanemale õiguse nimetada ametisse kohtunikke ja riigikohtunikke riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast.

Peale kohtunike ja riigikohtunike nimetas riigivanem samas korras ametisse ka kohtu-uurijad,¹⁹ «riigikohtu prokuröri ning ta abid, ning kohtupalati prokuröri ning ta vanemad ja nooremad abid»,²⁰ aga samuti ka sõjaringkonnakohtu esimehe ja alalised liikmed ning sõjakohtu-uurijad.²¹ Seega kogu riigi kohtusüsteemi ja sellega seotud uurimisaparaadi ja prokuratuuri isikulise koosseisu nimetab ametisse riigivanem. Ja kuigi reeglina riigivanema kompetentsi ei kuulu kohtunike ametist vabastamine (see peab toimuma kohtu teel),²² ei kindlusta see kohtuniku sõltumatust. Koh-

¹⁶ RT, 1933, 86, 628, § 69.

¹⁷ A.-T. Kliimann teeb sellest järelduse, et «Riigikohus esitab ametisse kinnitamiseks kohtunikke [autori sõrendus], mitte aga kohtunikukandidaate.» Seetõttu riigikohtu «vastav esitis võib sisaldada vaid ühe isiku nimetust», seaduste, sätted, milles nõutakse kahe kandidaadi esitamist, olevat aga põhiseadusevastased (A.-T. Kliimann, Op. cit., lk. 68—69). Selle seisukoha järgi võiks aga tekkida olukord, kus riigikohus määrab ametisse kohtuniku, kuid riigivanem ametisse ei kinnita, seega võiksid tekkida «ametita kohtunikud».

¹⁸ RT, 1934, 5, 36, XII A, § 216.

¹⁹ Ibid., XII A, §§ 212, 213, 216.

²⁰ RT, 1934, 5, 36, XIII. Varem kehtinud korra kohaselt nimetas siin märgitud isikud ametisse valitsus (RT, 1920, 55/56, 141, § 7).

²¹ RT, 1934, 27, 209.

²² 1920. a. põhiseaduse säte, mis selle nõude kehtestas, jäi 1933. a. muutmata (RT, 1920, 113/114, 243, § 71 lg. I).

Riigivanem vabastab ametist riigikohtuniku, kohtuniku või kohtu-uurija, riigikohtu üldkoosoleku otsusel vaid juhul, kui nimetatud ametiisik on selleks

tuniku asendamatus põhimõte tagab talle teatava sõltumatuse vaid juhul, kui ta püüab oma ametikohta säilitada. Tema ametialane edasiliikumine aga oleneb juba riigivanemast ja seab ta viimasest sõltuvusse.

Kuna põhiseaduse järgi riigivanema, peaministri ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmisel kuuluvad nende süüasjad arutamisele riigikohtus,²³ siis tekiks olukord, kus riigivanema ja tema lähedasemate kaastöötajate üle mõistaks kohut tema enda poolt ametisse nimetatud riigikohtunikud.²⁴ On ilmne, et sellisel juhul ei saaks rääkida kohtupidamise objektiivsusest ja erapooletusest.

Nagu teisteski kodanlikes riikides nii ka Eestis kodanlus, loobudes kohtunike valitavuse põhimõttest, püüab sellega tagada kohtuaparaadi komplekteerimist oma klassi hulgast pärineva kaadriga. Ühtlasi «...kaitseb kodanlus end samal ajal demokraatia eest sellega, et kaitseb kohtunike määratavust.»²⁵ 1933. a. põhiseadusega sisseviidud uus kord kohtuaparaadi komplekteerimisel tähendas seda, et kohus, see «...peamiselt rõhumise aparaat, kodanliku ekspluateerimise aparaat»²⁶ seati ainuisikulise kontrolli alla.²⁷ See andis riigivanemale võimaluse kasutada seda rõhumise aparaati veelgi efektiivsemalt võitluses nii oma klassivaenlaste kui ka muude poliitiliste vastaste vastu.

Kohtuaparaadi riigivanemale allutamise kõrval toimub alates 1934. aastast ka riigiaparaadi ülejäänud tsiviilametnikkonna sõltuvusse seadmine vahetult riigivanemast. See toimub riigivanemale õiguse andmise teel määrata ametisse ja ametist vabastada neid riigiametnikke, kes täidavad riigiaparaadis tähtsamaid funktsioone.

Riigivanema selle õiguse konstitutsiooniliseks aluseks on 1933. a. põhiseaduse § 60 lg. 2. p. 4, mis blanketsel kujul annab riigivanemale võimaluse «nimetada ametisse ja samuti vabastada sellest kaitsevaelisi ja kodanlisi ametnikke».²⁸ Seoses põhiseaduse

ettenähtud korras tunnistatud töövõimeks (RT, 1934, 54, 451, § 229). Prokuratuuri töötaja töövõimeuse korral vabastab riigivanem ta ametist kohtuministri ettepanekul (Ibid., § 230). Riigivanem võib vabastada tähtsamate asjade kohtu-uurijaid «koondamise läbiviimiseks» (RT, 1934, 27, 215, IV).

²³ RT, 1933, 86, 628, § 67.

²⁴ See on vaid teoreetiline võimalus, kuna 1933. a. põhiseaduse kehtivuse ajal riigivanemat, peaministrit ja ministreid ei oleks saanudki vastutusele võtta kahel järgmisel põhjusel: 1) põhiseaduse eelnimetatud säte lubab neid isikuid vastutusele võtta «...üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal», kuid pärast 2. oktoobrit 1934. a. valitses K. Päts ilma riigikoguta; 2) sama säte kehtestab vaid üldise põhimõtte, fikseerides, et «vastutusele võtmise ja asja arutamise kord määratakse seadusega», viimast aga ei olegi antud.

²⁵ V. I. Lenin. Teosed. 18. kd., lk. 278.

²⁶ V. I. Lenin. Teosed. 27. kd., lk. 192.

²⁷ Riigivanema otsused riigikohtunike ja kohtunike «ametisse kinnitamise» kohta ei vaja kaasalkirja (RT, 1933, 86, 628, § 61 lg. 1).

²⁸ RT, 1933, 86, 628.

kehtestamisega täiendati 19. jaanuaril 1934. a. «Riigiteenistuse seadust» paragrahviga 6¹, mille kohaselt «riigiteenijad esimeses kolmes palgaastmes nimetab ametisse Riigivanem vastava ministri ettepanekul pärast selle kaalumist Vabariigi Valitsuses».²⁹ Väärib aga märkimist, et juba 3. aprillil 1935. a. võtab riigivanem dekreediga endale õiguse nimetada ametisse riigiteenijad viies esimeses palgaastmes,³⁰ täpselt aasta hiljem aga kuues esimeses palgaastmes.³¹ Seda korda laiendati ka nendele nimetatud palgaastmetesse kuuluvatele riigiteenijatele, «kelle ametisse nimetamiseks on eriseaduses ette nähtud teistsugune kord, välja arvatud Riigikogu ja Riigikontrolli teenistuses seisvad isikud.»³² Väljaspool nimetatud palgaastmeid andis sama seadus riigivanemale õiguse määrata ametisse politseiinspektorid ja prefektid³³ (vastavalt VIII—IX ja VI—XII palgaaste), ning selle muutmise ja täiendamise seadus ka siseministeeriumi nõunikud³⁴ (VIII palgaaste).

Väärib tähelepanu, et riigivanem laiendab oma õigusi riigiametnike määramise osas väljapoole esimest kuut palgaastet just siseministeeriumile. See võimaldab ulatuslikumalt allutada oma kontrollile kodanliku riigi ühte tähtsaimat sunniaparaati — politseiorganeid, et tagada vajaduse korral nende toetus.

«Valitsemise korraldamise seaduse» kohaselt nimetab riigivanem ametisse ka kodanliku Eesti välismaal asuvate saatkondade juhid (saadik, chargé d'affaires või alaline esindaja), välisministri abi, välisministeeriumi osakondade juhatajad ja kutsepeakonsulid.³⁵ Mõnevõrra muudab seda ametnike loetelu ja konkretiseerib riigivanema kompetentsi 13. märtsil 1936. a. dekreedina antud «Välisteenistuse seadus». Vastavalt sellele «Välisministri abi, Välisministeeriumi osakondade direktorid, protokolli ülema, saatkondade juhid (saadik, alaline esindaja), nimetab ametisse, paigutab ümber ja vabastab ametist Riigivanem Välisministri ettepanekul».³⁶ Need seadused jätavad valitsusele väga väikese osatähtsuse diplomaatilise koosseisu määramisel, samal ajal kui

²⁹ RT, 1934, 5, 36, V.

³⁰ RT, 1935, 33, 284.

³¹ RT, 1936, 31, 208, I. Riigiteenijate jagunemist palgaastmetesse vaadeldaval perioodil määrab «Riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seadus» (RT, 1927, 27, 15) ning «Riigiteenijate tasude seadus» (RT, 1935, 31, 262). Need astmed olid diferentseeritud vastavalt ametkondadele, kuid reeglina kuulusid nimetatud palgaastmetesse ministeeriumi juhtivad ametnikud kuni osakonna alljaotuse (büroo, amet) juhatajani (kaasaarvatud).

³² RT, 1934, 5, 36, VI lg. 1.

³³ Ibid., lg. 2.

³⁴ RT, 1934, 96, 767, II.

³⁵ RT, 1934, 5, 36.

³⁶ RT, 1936, 24, 160, § 11 lg. 1.

kuni 1934. aastani kõrgemad diplomaatilised töötajad nimetas ametisse just valitsus.³⁷

Valitsuselt läheb riigivanemale üle ka riiklike pankade ja riigi ettevõtete juhatuste ning nõukogude liikmete määramine ja valdamine.³⁸ Samuti nimetab riigivanem ametisse ka Eesti Panga presidendi.³⁹

Riigivanema kompetentsi kuulub Tallinna linnapea ja selle abi ametisse nimetamine linnavolikogu volituste kehtivuse ajaks kohu- ja siseministri ettepanekul.⁴⁰ Linnapea «sellekohasel palvel» võib riigivanem ta ametist vabastada enne tema ametiaja lõppu.⁴¹

Riigivanema poolt ametisse määratud ametnike üleviimise küsimused otsustab riigivanem.⁴²

Kui riigivanem leiab, et tema poolt ametisse nimetatud ametniku tegevus on «riigi huvidele kahjulik», võib ta selle ametniku ametist vabastada.⁴³ Ettepaneku selle kohta teeb vastav minister pärast sellekohase juurdluse teostamist ja ametnikult kirjaliku seletuse nõudmist.⁴⁴ Teisi ametnikke võib samadel motiividel ametist vabastada valitsus.⁴⁵

Sellise põhjendusega («Riigiteenistuse seaduse» § 42 korras) ametist vabastatud ametnikke võib uuesti määrata riigiteenistusse ainult riigivanema otsuse kohaselt.⁴⁶ Nii seati kogu riigiametnike isikuline koosseis riigivanema ja valitsuse järelevalve alla. Laialivalguvat formulatsiooni «ametniku tegevus on riigi huvidele kahjulik» võib vastava soovi korral kergesti kohaldada kõikide valitsevale rühmitusele ebasoovitavate ametnike kohta. Sealjuures pandi riigivanemale isiklikult järelevalve selle üle, et sellises korras vabastatud isik ei pääseks uuesti riigiametisse või pääseks sinna vaid juhul, kui seda peab võimalikuks riigivanem.

Analoogiline olukord kehtestati ka omavalitsuste ametnike (linnapeade, linnavalitsuste liikmete, ajutiste maavalitsuste esimeeste ja liikmete, vallavanemate, vallavalitsuse liikmete ning linna-, alevi- ja vallasekretäride) suhtes, kusjuures nende ametist vabastamiseks piisas, et nende tegevus on «kahjulik riigi või omavalitsuse huvidele.»⁴⁷ Sellises korras ametist vabastatud omavalitsuste ametnikud väjasid riigivanema luba nii riigiteenis-

³⁷ RT, 1930, 45, 278, § 7.

³⁸ RT, 1936, 5, 36, XI.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ RT, 1934, 25, 186, § 115¹.

⁴¹ Ibid., § 122¹ lg. 2.

⁴² RT, 1934, 5, 36, VII, § 11 lg. 2.

⁴³ Ibid., VII, § 42 lg. 1. Sama seisukoht kordub ka 7. aprillil 1937. a. dekreedina kehtestatud «Vallaseaduses» (RT, 1937, 32, 310, VIII).

⁴⁴ RT, 1934, 5, 36, VII, § 42 lg. 1.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., lg. 2.

⁴⁷ «Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse täiendamise dekreed» (RT, 1934, 41, 361) § 3¹ lg. 1.

tusse määramiseks kui ka omavalitsuste ametisse uuestivalimiseks või -määramiseks.⁴⁸

Riigivanema õigus määrata või nimetada ametisse riigiteenijaid kajastub ka üksikute riigiorganite või -asutuste struktuuri ja korraldust reglementeerivas seadusandluses. Reeglina määrab või nimetab riigivanem tähtsamate riigiasutuste juhtimise kollegiaalsed organid (või osa isikuid nendest) ja nende asutuste juhid.

Nii määrab riigivanem «Metsaseaduse» § 120 alusel ametisse Riigi Maade ja Metsade Valitsuse direktori. Ettepaneku selleks teeb põllutööminister, kandidatuuri arutatakse valitsuses.⁴⁹

«Riikliku Propaganda Talituse»⁵⁰ seaduse» järgi juhib nimetatud talituse tegevust «propaganda juht, kelle nimetab ametisse Riigivanem Peaministri ettepanekul»⁵¹. Sealjuures riigivanem määrab ka «talituse ülesanded üksikasjus ja ta lähema korralduse»⁵².

Riigivanem määrab teedeministri ettepanekul ametisse ja vabastab sellest Riigi Ringhäälingu direktori⁵³ ning kinnitab teedeministri ettepanekul 5 aastaks ametisse 5-liikmelise Raadionõukogu.⁵⁴

Majandusministri ettepanekul nimetab riigivanem ametisse Tollipeakomitee esimehe⁵⁵ ja tema asetäitja.⁵⁶

12. juunil 1935. a. dekreedina antud «Arhiiviseaduse» kohaselt määrab riigivanem ametisse Riigiarhiivi direktori riigisekretari poolt esitatud kandidaatide hulgast⁵⁷ ja Riigi Keskarihiivi direktori haridus- ja sotsiaalministri ettepanekul.⁵⁸

⁴⁸ Ibid., lg. 2. Vallaseaduse (RT, 1937, 32, 310) VIII osa rõhutab riigivanema loa vajalikkust omavalitsuse teenistusest eelnimetatud motiivil vabastatud ametnike riigiteenistusse määramisel, § 201 lg. 3 aga omavalitsuste ametisse valimisel või määramisel.

⁴⁹ RT, 1934, 45, 398.

⁵⁰ Riiklik Propaganda Talitus loodi 26. septembril 1934. a. fašistliku Saksaamaa eeskujul Pätsu-Laidoneri rühmituse «riikliku» ideoloogilise propaganda tegemiseks (RT, 1934, 81, 680).

⁵¹ RT, 1935, 79, 673, § 2.

⁵² Ibid., § 3 lg. 2.

⁵³ «Kiigi Ringhäälingu põhimäärus» (RT, 1937, 54, 495) § 15 lg. 1.

⁵⁴ Ibid., § 17 lg. 1. «Raadionõukogu on Riigi Ringhäälingu tegevuse aluste määrajaks ja direktori tegevuse järele valvajaks» (Ibid., § 16). Raadionõukogu võib teedeministri kaudu või viimane omal algatusel esitada nõukogu liikme riigivanemale ennetähtaegselt vabastamiseks kui liige «oma ametikohuste täitmisel kiigi Ringhäälingust saadud ja raadiolevisse puutuvaid teateid kurjasti tarvitab või mõjuva põhjuseta ei võta osa kolmest koosolekust kordamööda» (Ibid., lg. 3).

⁵⁵ RT, 1936, 92, 726, § 19 lg. 2.

⁵⁶ Ibid., lg. 3. Tollipeakomitee on majandusministeeriumi juures asuv organ «kaebuste otsustamiseks tollimaksude ja -tasude ning tolliasutuste poolt võetavate muude maksude ja korraldustrahvide alal» (Ibid., § 18).

⁵⁷ RT, 1935, 53, 501, § 11.

⁵⁸ Ibid., § 15. Riigivanem kinnitab ka Arhiivinõukogu kodukorra (Ibid., § 8) ning Sõjaarhiivi ülesanded ja lähema korralduse (Ibid., § 19).

7. oktoobril 1936. a. andis riigivanem dekreedina välja «Noorsoo organiseerimise seaduse», kehtestades, et noortejuhataja nimetab ametisse riigivanem.⁵⁹

Riigivanem nimetab ametisse ka Riigiparkide Valitsuse direktori⁶⁰ ja määrab ametisse Kadrioru valitseja.⁶¹

Ulatuslikud õigused võttis riigivanem endale riiklike majanduslike organisatsioonide ja majandust juhtivate riigiorganite juhtkonna komplekteerimisel. Nii sai riigivanem kontrolli võimaluse nende organisatsioonide ja asutuste tegevuse üle, püüdes kindlustada nende kaudu riigi maksimaalse vahelesegamise ühiskonna majanduslikku ellu.⁶² Ei ole juhuslik, et riigivanema õigus ametisse nimetada Eesti Panga presidenti ning teiste riiklike pankade ja riigi ettevõtete juhatuste ning nõukogude liikmeid ja teisi ametnikke ja esindajaid on «Valitsemise korraldamise seaduses» expressis verbis fikseeritud.⁶³

Eesti Maapanga⁶⁴ põhikirja kohaselt, mille andis riigivanem dekreedina 19. oktoobril 1934. a., määrab selle panga kolmeliikmelise juhatuse (president ja kaks direktorit, kelledest üks on presidendi asetäitja) ametisse riigivanem. Panga presidendi ja ühe direktori määrab riigivanem nende kandidaatide hulgast, keda esitab majandusminister kokkuleppel põllutöoministriga. Panga presidendi asetäitja-direktori kandidaadid esitab riigivanemale panga nõukogu.⁶⁵ Sealjuures ka Maapanga nõukogu määrab täies koosseisus (9 liiget + panga president) ametisse riigivanem. Viis liiget määras riigivanem kandidaatide hulgast, keda esitas majandusminister ja neli liiget Põllutöökoja poolt esitatud kandidaatide hulgast.⁶⁶ Seega Eesti Maapanga kõik juhtivad organid määras ametisse riigivanem.⁶⁷

⁵⁹ RT, 1936, 82, 655, § 7. Noortejuhataja juhatab haridusministeeriumi noorsoo osakonda, mis teostab «noorsoo tegelikku organiseerimist ja noorsoo-organisatsioonide tegevuse arendamist» (Ibid.).

⁶⁰ RT, 1935, 39, 366, § 4.

⁶¹ RT, 1934, 55, 472, § 5 lg. 2.

⁶² Riigi aktiivne vahelesegamine ühiskonna majanduslikku ellu on kahe maailmasõja vahelisel perioodil iseloomulik kõikidele riikidele, eriti aga fašistliku poliitilise režiimiga riikidele. Selle kohta vt. Ю. И. Авдеев, В. Н. Струнников. *Ор. cit.*, lk. 81—95, 113—117 jmt; В. А. Чепраков. *Государственно-монополистический капитализм. Москва, 1964, lk. 83—88 jmt.*; Г. Л. Розанов. *Германия под властью фашизма (1933—1939 гг.). Москва, 1964, III ptk.*

⁶³ RT, 1934, 5, 36, XI.

⁶⁴ Eesti Maapank loodi riigikogu poolt 12. märtsil 1926. a. vastuvõetud põhikirjaga pikaajalise laenu andmiseks põllumajanduslike kinnisvarade pantimisel (RT, 1926, 27, 25, § 1). Hiljem muutus ta põllumajandust laiemalt krediteerivaks pangaks (RT, 1934, 91, 734, § 1).

⁶⁵ Ibid., § 92 lg. 1.

⁶⁶ Ibid., § 96 lg. 1.

⁶⁷ Ibid., § 91: «Panka juhib juhatus ja nõukogu.»

Riigi Majandusnõukogu valitavad liikmed (15 kodanikku) kuuluvad «Riigi-Majandusnõukogu seaduse» järgi riigivanema kinnitamisele,⁶⁸ samuti nagu igaühele neist liikmetest valitud asemike asumine liikmete kohale.⁶⁹ Nõukogu ülejäänud 10 liiget nimetab riigivanem majandusministri ettepanekul.⁷⁰ Nõukogu valib oma liikmete hulgast Riigi Majandusnõukogu presidendi ja tema kaks abi, kes kuuluvad omakorda riigivanema kinnitamisele.⁷¹ Enne ametikohuste täitmisele asumist annavad nõukogu liikmed riigivanemale pühaliku töotuse, mille teksti määrab riigivanem.⁷²

Riigivanem määrab majandusministri ettepanekul ametisse Riigi Viljasalve juhatuse liikmed, sealhulgas ka juhatuse esimehe,⁷³ samuti ka Riigihoiukassa nõukogu liikmed (välja arvatud juhataja ja tema asetäitja, kelleks on majandusministri abi ja Majandusministeeriumi rahandusosakonna direktor oma ametikohtade tõttu).⁷⁴

«Loodusvarade Instituudi⁷⁵ seaduse» järgi nimetab riigivanem instituudi loomisel majandusministri esitusel kuni 50 instituudi liiget.⁷⁶ Instituudi juhtivatest organitest (direktor, nõukogu ja täiskogu) riigivanem määrab direktori majandusministri ettepanekul.⁷⁷ Nõukogu 15 liikmest valib 14 täiskogu, kuna nõukogu esimehe nimetab riigivanem.⁷⁸ Nõukogu liiget võib «ta süü pärast» vabastada enne tähtaega täiskogu otsusega, nõukogu esimeest aga täiskogu ettepanekul riigivanema otsusega.⁷⁹

Riigivanem kinnitab ametisse kõik 7 Asundusnõukogu⁸⁰ liiget teatavate ministeeriumide ja kodade ning Eesti Maapanga poolt

⁶⁸ RT, 1935, 15, 141, § 5 lg. 2. Riigi Majandusnõukogu loodi 1919. a. (vt. RT, 1919, 67, 122). Ta on nõuandvaks organiks valitsuse juures «rahvaajanduse ning sotsiaalse olukorra korraldamisel ja arendamisel» (RT, 1935, 15, 141, § 1).

⁶⁹ Ibid., § 6.

⁷⁰ Ibid., § 8.

⁷¹ Ibid., § 14.

⁷² Ibid., § 9.

⁷³ RT, 1937, 70, 585, § 17.

⁷⁴ RT, 1936, 20, 134, § 5

⁷⁵ Loodusvarade Instituut asutati riigivanema dekreediga 3. juunist 1937. a. teadusliku uurimisasutuseks, mille eesmärgiks on «loodusvarade, toorainete ja tootmise uurimine, samuti nendega ühenduses olevate teaduslike, tehniliste, majanduslike ja sotsiaalsete küsimuste igakülgne selgitamine» (RT, 1937, 47, 428, § 1).

⁷⁶ Ibid., § 6.

⁷⁷ Ibid., § 7.

⁷⁸ Ibid., § 9 lg. 2 ja lg. 3.

⁷⁹ Ibid., lg. 5.

⁸⁰ Asundusnõukogu loodi 2. juunil 1937. a. Põllutöoministeeriumi organina asundustegevuse juhtimiseks (RT, 1937, 47, 431, § 9).

esitatud kandidaatide hulgast. Nõukogu liikmete hulgast määrab riigivanem Asundusnõukogu esimehe.⁸¹

Riigivanem nimetab ametisse Konjunktuurinstituudi direktori,⁸² keda tema äraolekul asendab «Riigivanema poolt nimetatud abi-direktor.»⁸³

Riigivanema kompetentsi kuulub samuti Kopli Kinnisvara-valitsuse⁸⁴ direktori ja tema asemiku ametisse määramine ja ametist vabastamine⁸⁵ ning sõjateadusliku kirjanduse edendamise kapitali komitee esimehe määramine kaitsevägede juhataja ettepanekul.⁸⁶

Majandusministeeriumi juures asuva Geoloogilise komitee 9 liikmest nimetab riigivanem majandusministri ettepanekul kaks liiget,⁸⁷ kuna enamuse ülejäänuid sõltuvad riigivanemast oma põhi-töökoha tõttu.

Riiklike majanduslike ettevõtete ja -organisatsioonide ning fondide juhtimisel riigivanema kompetents aga ei piirdu üksnes nende juhtivate organite ametisse määramisega. 1935. a. mõnede selliste ettevõtete ja asutuste tegevuse õiguslikul reguleerimisel võtab riigivanem oma dekreetidega endale õiguse kinnitada nende eelarveid ja aruandeid.⁸⁸ Üldine normatiivne akt riigivanemale sel-liste õiguste ülemineku kohta ilmus aga alles hiljem. Riigivanema 10. jaanuari 1936. a. dekreeidi kohaselt «eripõhikirjade ja -põhi-määruste alusel teotsevate riiklikkude pankade, muude ettevõtete ja asutiste, samuti riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide tegevuskavad ning eelarved ja aruanded, ning puhas-kasu jaotuskavad, mis kuni käesoleva seaduse maksmahakkami-seni kuulusid Vabariigi Valitsuse kinnitamisele, kinnitab vastava ministri ettepanekul Riigivanem.»⁸⁹ Hilisem seadusandlus konkre-

⁸¹ RT, 1937, 47, 431, § 17.

⁸² «Konjunktuurinstituudi põhimääruse» (RT, 1934, 38, 344) § 26. Nime-tatud instituut loodi sama aktiga nii riigi sisemise majandusliku olukorra kui ka välisriikide majandusliku olukorra ja konjunkturi uurimiseks välismaal (Ibid., § 1).

⁸³ Ibid., § 27 lg. 2.

⁸⁴ Kopli Kinnisvaravalitsus on majandusministeeriumi juurde loodud riik-lik ettevõtte, mille ülesandeks on Tallinnas Kopli poolsaarel asuvate riigi varan-duste valitsemine ja kasutamine (RT, 1934, 61, 537, § 1 ja § 2).

⁸⁵ Ibid., § 11.

⁸⁶ RT, 1936, 76, 620, § 2. Sõjateadusliku kirjanduse edendamise kapital asutati riigivanema dekreediga 12. augustil 1936. a. Kaitsevägede Staabi juurde (RT, 1936, 67, 563).

⁸⁷ RT, 1937, 47, 429, § 13².

⁸⁸ «Rahvamajanduse elustamise fondi seaduse» § 5 (RT, 1935, 32, 269), «Riigiparkide valitsemise seaduse» § 8 lg. 2 (RT, 1935, 39, 366) ja «Kopli Kin-nisvaravalitsuse põhimääruse muutmise seaduse» § 8 lg. 2, § 20, 21, 23 (RT, 1935, 104, 870).

⁸⁹ «Riiklikkude ettevõtete ja eriotstarbeliste kapitalide eelarvete ja aruan-nete kinnitamise korra muutmise seadus» (RT, 1936, 5, 31, 1).

tiseeris seda nõuet iga riikliku ettevõtte ja asutuse suhtes,⁹⁰ süvendades veelgi riigivanema võimu riigi majandusliku juhtimise aparraadi üle.

Ulatuslikud õigused sai riigivanem ka kodanliku riigiaparaadi kõige distsiplineerituma ja organiseerituma lüli — sõjaväe — suhtes.

Sõjavägi on riigiaparaadi relvastatud osana tähtsaimaks kodanliku riigi organiks, mida kodanlus on korduvalt kasutanud tööliisklassi mahasurumiseks. V. I. Lenin on rõhutanud, et «sõjavägi oli rõhumisaparaadiks mitte üksnes monarhia ajal. Ta jäi selleks ka kõigis kodanlikes vabariikides, isegi kõige demokraalikumates.»⁹¹ Kuid ka kodanluse klassi sees toimuvast võitlusest võimu pärast omab sõjavägi otsustavat tähtsust, kuna sageli just sõjaväe toetusest oleneb, milline kodanlik rühmitus saavutab riigis juhtiva seisundi.⁹² Seetõttu kodanlus on relvastatud jõudude juhtimisele omistanud alati suurt tähtsust.

Kodanliku Eesti riigivanema õigused relvastatud jõudude juhtimise alal tulenevad 1933. a. põhiseaduse järgi riigivanema kui «kaitsevägede⁹³ kõrgema juhi» seisundist.⁹⁴ Põhiseadus varustab riigivanema relvastatud jõudude organiseerimise ja juhtimise alal järgmise kompetentsiga:

1) riigivanem määrab kaitsevägede ülemjuhataja mobilisatsiooni väljakuulutamisel ja sõja korral;⁹⁵

⁹⁰ Vt. «Riigihoiukassa seaduse muutmise seaduse» (RT, 1936, 20, 134) § 37 ja 42; «Koolide põllumajapidamiste korraldamise seaduse» (RT, 1936, 34, 319) § 11 ja 12; «Kaitseministeeriumi hobusekasvanduse seaduse» (RT, 1936, 37, 280) § 9 ja 10; «Õhusõiduseaduse» (RT, 1936, 57, 499) § 60 ja 64; «Riigi metsatööstuse põhimääruse muutmise ja täiendamise seaduse» (RT 1936, 63, 537) § 27; «Sõjateadusliku kirjanduse edendamise kapitali seaduse» (RT 1936, 67, 563) § 7; «Maakapitali seaduse» (RT, 1937, 54, 495) § 23 ja 24; «Pikalaenu Panga põhikirja muutmise seaduse» (RT, 1937, 68, 572) § 79 lg. 2 p. 12 ja § 88; «Riigi Viljasalve seaduse» (RT, 1937, 70, 585) § 25 ja 27.

⁹¹ V. I. Lenin. Teosed. 28. kd., lk. 437.

⁹² Ei ole tähtsusetu märkida, et fašistlike riigipöörete õnnestumise ühe põhjusena on nimetatud sõjaväe toetust fašistidele (vt. A. Норден. Уроки германской истории. К вопросу о политической роли финансового капитала и юнкерства. Москва, 1948, lk. 103; A. А. Дризул. Латвия под игом фашизма. Рига, 1960, lk. 38).

⁹³ Kodanliku Eesti relvastatud jõude nimetati kuni 5. veebruarini 1937. a. ametlikult 1920. a. põhiseaduse VIII ptk. terminiga «kaitsevägedeks», sellest ajast alates aga «sõjavägedeks». (RT, 1937, 15, 116, III). Käesolevas artiklis kasutatakse paralleelselt mõlemaid termineid.

⁹⁴ RT, 1933, 86, 628, § 60 p. 8.

⁹⁵ Ibid., § 80. Selle paragrahvi järgi ei ole riigivanem takistanud kaitsevägede ülemjuhatajat määramast ka muudel juhtudel (Kaitseseisukorra seadusandlus lubabki seda teha kaitseseisukorra teatud tingimustel — RT, 1930, 61, 423, § 7 ja RT 1934, 99, 784, § 7 p. 1). Vaadeldav säte aga määrab, et riigivanemalt sõjavägede ülemjuhatamine läheb kaitsevägede ülemjuhatajale vaid tekstis antud tingimustel (vt. ka Eesti Vabariigi Põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment. Autorite Kirjastus. Tallinn, 1934, lk. 89).

2) «Riigivanemal on õigus anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi»;⁹⁶

3) riigivanemal on õigus välja kuulutada mobilisatsiooni ilma riigikogu sellekohase otsuseta, «kui välisriik on kuulutanud Vabariigile sõja, alanud sõjalise tegevuse või kuulutanud Vabariigi vastu mobilisatsiooni.»⁹⁷

Siintoodud loetelust 1. ja 3. punkt kujutavad endast riigivanemale tehtud ettekirjutusi talitamiseks erakorraliste tingimuste saabumisel. Kuid 2. punktis äratoodud põhiseaduse § 81 ei määra, milliseid küsimusi ja millises ulatuses võib riigivanem lahendada «kaitsevägedesse puutuvais» seadlustes ja määrustes. Järelikult jätab põhiseadus piiritlemata kogu riigivanema kompetentsi sõjavägede suhtes rahuaegsetes tingimustes. Seda teeb 3. märtsil 1934. a. riigikogu poolt vastuvõetud «Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seaduse» § 4.

Selle kohaselt riigivanem kaitsevägede kõrgema juhina lahendab seadluste andmise teel kõik küsimused, mis puudutavad kõigi relvastatud jõudude organisatsiooni, «ning selle järgi ettenähtud väekoondiste, üksuste ja asutuste ülesandeid»; kaitseväelaste teenistuskäiku; sõjaväelist sisekorda, garnisoniteenistust ja distsiplinaarvastutust; sõjaväeülemate õigusi ja kohustusi neile alluvate «koondiste, üksuste ja asutuste juhtimise ja riigikaitse korraldamise alal»; relvastatud jõudude vastutust ja majandust; riigile tekitatud kahjude sissenõudmist sõjaväelastelt.⁹⁸ Sellega sai riigivarem praktiliselt õiguse anda seadlusi kõikides kaitseministeeriumi, Kaitseliitu ja sõjaväge puudutavates küsimustes, mis vajavad normatiivset lahendamist. Ühtlasi andis sama akt talle õiguse lahendada seadlustega ka teisi ministeeriume puudutavaid küsimusi, kui on tegemist neile «riigikaitse teostamiseks vajalikkude ülesannete panemisega.»⁹⁹ Riigivanemale sellise õiguse andmine on aga vastuolus põhiseadusega, mille § 81. järgi riigivanem võib anda seadlusi vaid «kaitsevägedesse puutuvates» küsimustes.¹⁰⁰ See põhiseaduse laiendava tõlgendamise tendents ilmneb ka «Valitsemise korraldamise seaduses», kus lubatakse ministeeriumide tegevusalasid reguleerida ka seadluste ja määrustega,¹⁰¹ kuigi ministeeriumide ülesanded ja kompetents määratakse ära seadusandlikus korras.

⁹⁶ RT, 1933, 86, 628, § 81.

⁹⁷ Ibid., § 82 lg. 2.

⁹⁸ RT, 1934, 18, 127, § 4 p. 1.

⁹⁹ Ibid., p. 1 «b».

¹⁰⁰ Põhiseaduse (RT, 1933, 86, 628) § 81 järgi võib riigivanem anda «kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi». Kui põhiseaduse § 60 lg. 2 p. 10. tekstist tuleneb, et riigivanem võib määrusi anda ka teistes küsimustes, siis seadluste andmist muudes küsimustes peale § 81 nimetatute põhiseadus ette ei näe.

¹⁰¹ RT, 1934, 5, 36, § 36. Küsimused, mida riigivanem ei või lahendada

Peale eelnimetatud küsimuste, mida lahendab riigivanem vahetult oma seadlustega, kinnitab ta: «a) kaitseministeeriumi ja kaitseväe üksuste ja asutuste rahuaegse alalise dislokatsiooni; b) riigikaitseks vajalikud mobilisatsioonikavad; c) kaitseväelaste ühingute põhikirjad; d) kaitseväelaste ja Kaitseliidu vormiriietuse kirjeldused ja kaitseväelaste vormiriietuse kandmise reeglid».¹⁰²

Kui riigivanem oma seninimetatud kompetentsi ulatuses relvastatud jõudude suhtes ei pidanud arvestama riigikoguga,¹⁰³ siis relvastatud jõudude rahu- ja sõjaaegsete koosseisude ning nendes teenivate ametiisikute teenistustasude normide kinnitamist lubab seadusandlus riigivanemal vaid «Riigikogu poolt lubatud krediitide piires.»¹⁰⁴ On aga ilmne, et perioodil, mil riigivanem valitseb riigikoguta, kaotab see kitsendus oma mõtte.

Riigivanema kompetentsi kuulub kogu relvastatud jõudude juhtkonna («alates üksiku pataljoni ülema ametikohast ja kõrgemale») ametikohtadele määramine, ümberpaigutamine ja teenistusest vabastamine.¹⁰⁵ Seega kogu sõjaväeline juhtkond sõltub oma teenistusredelil edasijõudmises ainult riigivanemast. Viimasest sõltub ka ohvitseride edasijõudmine auastmeis, kuna ainult riigivanem «ülendab vastava ettevalmistamise saanud kodanikke ohvitserideks, kõrgendab ohvitseri auastmeis ja alandab neid reamees-teks».¹⁰⁶ See annab riigivanemale võimaluse komplekteerida sõjavägede juhtivat koosseisu endale meelepärastest isikutest ja tagada sel teel sõjaväe juhtkonna sõnakuulelikkus.

Kõik riigivanema eespool nimetatud õigused relvastatud jõudude suhtes ei ole aga seaduses antud ammendava loeteluna. Käsitletava seaduse § 4 p. 5 kohaselt saab riigivanem volitused otsustada sama paragrahvi «eelmistes punktides lahendamata kaitsevägede korraldamise ja juhtimise küsimused, milliste otsus-

seadlustega, on loetletud «Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seaduse» § 6 tekstis. Selle kohaselt «seadusandlikus korras lahendatakse riigikaitse korraldamise ja kaitsevägede juhtimise alal kõik küsimused, mis puudutavad: 1) kodanikkude kohuseid kaitseväeteenistuse ja riigikaitse alal; 2) riigi ettevalmistamist sõja korraks ja sõjaaegse kaitsevägede ülemjuhataja võimupiire; 3) kaitseväe kohtuseaduse ja kaitseväe kriminaalseadust; 4) kodanikkude õiguste kitsendusi kindluste ning kindlustatud rajoonide ning piiriäärsete rajoonide ja vööde piirkondades» (RT, 1934, 18, 127).

¹⁰² Ibid., § 4 p. 2. Selle paragrahvi p. 2. «d» muudeti riigivanema dekreediga 8. maist 1936. a., jättes sellest välja «kaitseväelaste vormiriietuse kandmise reeglid» (RT, 1936, 40, 309, 1).

¹⁰³ Relvastatud jõududega seoses kuulub riigikogu kompetentsi põhiseaduse järgi vaid sõja kuulutamine ja rahu tegemine (§ 60 lg. 2. p. 6.) ning mobilisatsiooni väljakuulutamise (§ 82 lg. 1.).

¹⁰⁴ RT, 1934, 18, 127, § 4 p. 3. Selles sättes peegeldub põhiseaduse § 60 lg. 2 p. 3 seisukoht, mille kohaselt riigieelarve kinnitamine kuulub riigikogu kompetentsi.

¹⁰⁵ Ibid., § 4 p. 4 «a».

¹⁰⁶ Ibid., p. 4 «b».

tamine ei ole seadustega või seadlustega antud teiste võimupiiridesse.»¹⁰⁷ Sama seaduse § 5 aga annab riigivanema võimupiiridesse ka piirivalve korraldamise ja juhtimise,¹⁰⁸ kuigi piirivalve kuulub siseministeeriumi koosseisu.¹⁰⁹ Riigivanema kompetentsi kuulub samuti kindlustatud rajoonide ning piiriäärsete rajoonide ja vööde piirkondade kindlaksmääramine.¹¹⁰ Riigivanem võib erietsusega määrata üldistest palganormidest erinevad «isikulised palganormid ohvitseridele» ja ohvitseride ametikohtadel teenivatele riigiteenijatele, «arvesse võttes nende asendamatusel senisel ametikohal.»¹¹¹

Väga ulatuslikud õigused sõjaväekohuslaste ja sõjaväelaste suhtes võttis riigivanem endale 5. veebruaril 1937. a. dekreedina väljaantud «Sõjaväeteenistuse seadusega».

Selle järgi võib «vajaduse korral» riigivanema otsusega võtta ajateenistusse 20-aastaste asemel ka 19- või 18-aastaseid meeskodanikke,¹¹² kusjuures sellist tegevust seadus ei seosta isegi mitte mingisuguste erakorraliste asjaoludega (sõda, sõjakuulutamise, mobilisatsioon). Riigivanem saab õiguse määrata kindlaks «ajateenistuse kestuse igas väeliigis, väeosas või nende allüksustes.»¹¹³ Kuid ka seda tema enda poolt kindlaksmääratud kestust võib ta tegelikult kas lühendada, vabastades ajateenijat ennetähtaegselt «kui vabastatavate väljaõppe ja riigikaitse huvid seda võimaldavad,»¹¹⁴ või pikendada kuni kuus kuud edasi lükates ettenähtud ajateenistuse täitnud ajateenijate teenistusest vabastamist, «kui riigikaitse huvid seda nõuavad».¹¹⁵ Seda võis ta teha kas kõigi ajateenijatega või üksikute väljaõppeliikide või väeliikide või väeosade või nende allüksuste kaupa.¹¹⁶

Samuti saab riigivanem õiguse lühendada teenistust reservis «kõrgema haridusega reserv-mitteohvitseridel kas kõigil või osal nendest», 60. eluaastalt 55. eluaastale ja pikendada seda samuti viie aasta võrra (55. eluaastalt 60. eluaastani).¹¹⁷

Riigivanem kinnitab sõjaministri ettepanekul nende ametikohade (riigi- või omavalitsusasutustes või -ettevõtetes) nimestiku, kus töötavaid isikuid «ei ole võimalik ära võtta riiklikkudes huvides», mistõttu nad vabastatakse mobilisatsioonikohtadesse ilmumise kohustusest.¹¹⁸

¹⁰⁷ Ibid., p. 5.

¹⁰⁸ Ibid., § 5.

¹⁰⁹ RT, 1934, 5, 36, § 61; RT, 1936, 47, 375.

¹¹⁰ Ibid., § 7.

¹¹¹ RT, 1937, 23, 192.

¹¹² RT, 1937, 15, 116, § 16 lg. 2.

¹¹³ Ibid., § 17.

¹¹⁴ Ibid., § 21, p. 1.

¹¹⁵ Ibid., p. 2.

¹¹⁶ Ibid., p. 1. ja p. 2.

¹¹⁷ Ibid., § 24 lg. 2.

¹¹⁸ Ibid., § 95 lg. 2.

Riigivanem määrab «riigikaitsealise kasvatuse ja õpetuse teostamise lähemad alused, ulatuse ja korra»¹¹⁹ ja võib oma määrusega vabastada teatavaid isikuid riigikaitsealise kasvatuse ja õpetuse kohustusest.¹²⁰

Sama seaduse kohaselt riigivanem annab määrused, mille alusel korraldavad meessoost üliõpilastele riigikaitsealist õppust Tartu Ülikool¹²¹ ja Tallinna Tehnikainstituut.¹²²

Riigivanemal on õigus kutsuda reservlasi eriti pikaajalistele õppustele.¹²³ Katsemobilisatsioonid teostatakse riigivanema otsusega sõjaministri ettepanekul.¹²⁴ Viimatinimetatud õigused viitavad riigivanema otsesele sekkumisele sõjaväe operatiivtegevuse juhtimisse. Samal ajal on nimetatud õigused eriti tähtsad, kuna kodanlikud riigid sageli kasutavad suurejoonelisi sõjaväeõppusi ja katsemobilisatsioone oma sõjalise valmisoleku ja jõu demonstreerimiseks või relvastatud jõudude sõjakorda viimiseks.

Vaadeldava seaduse tendents riigielu sõjaväestamisele ilmneb eriti selgesti § 12, mille kohaselt «sõjaväelased võivad vastavates seadustes või seadlustes ettenähtud alustel teenida ka väljaspool sõjaväge Riigivanema poolt kinnitatud koosseisudes sõjaväelastele ettenähtud ametikohtadel.»¹²⁵ Nendele ametikohtadele määramise korra kehtestab 3. augustil 1934. a. riigivanema dekreedina antud «Tegelikus kaitseväeteenistuses olevate kaitseväelaste kodanlikkudele ametikohtadele määramise seadus». Selle seaduse kohaselt võidakse sõjaväelasi «üldriiklikkudes või riigikaitse huvides» määrata sellistele tsiviilametikohtadele «riigi- ja omavalitsusasutistesse ning ettevõtetesse, millistele ametikohtadele määramine kuulub Riigivanema, Vabariigi Valitsuse või ministri võimupiiridesse.»¹²⁶ Nendele ametikohtadele määramine ja nendelt vabastamine kuulub riigivanema kompetentsi.¹²⁷

Need seadusandluse sätted on kodanliku Eesti riigiaparaadi sõjaväestamise juriidiliseks aluseks. Faktiliselt annavad nad võimaluse riigivanemal asendada sõjaväelastega kõiki riigiteenijaid.¹²⁸ On ilmne, et sõjaväedistsi-

¹¹⁹ Ibid., § 14 lg. 2.

¹²⁰ Ibid., § 15.

¹²¹ Ibid., IX osa.

¹²² Ibid., X osa.

¹²³ Ibid., § 78 p. 4.

¹²⁴ Ibid., § 119.

¹²⁵ Ibid., § 12.

¹²⁶ RT, 1934, 66, 570, § 1.

¹²⁷ Ibid., § 2.

¹²⁸ RT, 1934, 5, 36 V. Siin toodud «Riigiteenistuse seaduse» § 6¹ kohaselt nimetab riigiteenijad peale riigivanema ametisse ka vastav minister «...kui-võrd see ülesanne pole pandud valitsuse või osakonna direktorile või mõnele alluvale ametnikule.» Viimane formulatsioon lubab järeldada, et ministrist allpoolseisvatele isikutele riigiteenijate ametisse nimetamise kohustuse panemine toimub valitsuse jooksva töö korras. Seetõttu võib riigivanem soovi korral mää-

pliinile alluvate ametnike viimine riigiparaati oli mõeldud eelkõige kodanluse valitseva rühmituse võimu kindlustamiseks ja riigivanema isikuvõimu laiendamiseks. Seetõttu ei ole ka juhuslik, et riigivanem kinnitab koosseisud, milles võib sõjaväelane teenida «väljaspool sõjaväge», s. t. tsiviilaparaadis, ja riigivanem ise määrab sõjaväelasi nendele ametikohtadele.

Relvastatud jõude juhib riigivanem valitsuse, kaitseministri ja kaitsevägede juhataja kaudu.¹²⁹

Kaitseministri kutsub ametisse ja vabastab ametist analoogiliselt teiste ministritega riigivanem.¹³⁰ Kaitseminister on vastava ministeeriumi juht ja «Riigivanema ning Vabariigi Valitsuse otsuste teostaja riigikaitse korraldamise nendel aladel, mis kuuluvad Kaitseministeeriumi lahendamisele.»¹³¹ Kaitseministri ettepanekul riigivanem nimetab ametisse ja vabastab ametist kaitseministri abi.¹³²

Ka kaitsevägede juhataja määrab ametisse riigivanem,¹³³ kuujuures tema ametisse määramise, ametist vabastamise ja auastmes kõrgendamise käskkirjale kirjutab alla peale riigivanema ka peaminister.¹³⁴

Kaitsevägede juhataja allub vahetult riigivanemale.¹³⁵ Ta on «kaitseväe juht. Tema juhib ka kaitseliidu kaitsetegevust, s. o. operatiiv- ja sõjalise väljaõppe alasid».¹³⁶ Sealjuures riigivanem määrab, millises ulatuses peab Kaitseliit täitma kaitsevägede juhataja korraldusi «sõjalise valmisoleku ja sõjalise väljaõppe alal».¹³⁷ Riigivanem määrab samuti, «millistel alustel on kaitsevägede juhatajal õigus sõnaõigusega võtta osa Vabariigi Valitsuse koosolekuist».¹³⁸

rata sõjaväelase mingile tsiviilametikohale, mis ei vasta «Tegelikult kaitseväeteenistuses olevate kaitseväelaste kodanlikkudele ametikohtadele määramise seaduse» § 1 nõuetele, viies eelnevalt sellele ametikohale riigiteenijate nimetamise korra vastavusse eespool nimetatud seaduse nõuetega.

¹²⁹ «Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seaduse» § 1 kohaselt «riigikaitse korraldamist ja juhtimist teostavad: Riigivanem, Vabariigi Valitsus, Kaitseminister ja Kaitsevägede juhataja» (Ibid., § 1). Kuna valitsuse vahekorid riigivanemaga läheb välja käesoleva artikli raamidest, sõjavägede juhtimise alal aga etendab ta peamiselt vaid vahelüli osa kaitseministri suhtlemisel riigivanemaga, siis siin valitsuse osa lähemalt ei käsitleta. Küll aga väärib nimetatud organite kõrval suuremat tähelepanu riigivanema nõuandev organ — riigikaitse nõukogu.

¹³⁰ RT, 1933, 86, 628, § 64.

¹³¹ RT, 1934, 18, 127, § 11 lg. 1.

¹³² Ibid., lg. 2.

¹³³ Ibid., § 22.

¹³⁴ Ibid., § 18 lg. 3.

¹³⁵ Ibid., § 21' lg. 2.

¹³⁶ Ibid., lg. 1.

¹³⁷ Ibid., § 29 lg. 2.

¹³⁸ Ibid., § 27.

Seega kaitsevägede juhataja kui relvastatud jõudude operatiivorgan on allutatud täielikult riigivanemale. Samal ajal aga mõned küsimustes asendab ta riigivanemale ministrit ja isegi peaministrit.

Nii näiteks, «kaitsevägede juhtimise, s. o. operatiivse tegevuse, väljaõppe, distsipliini hoidmise, sõjalise valmisoleku ja mobilisatsiooniks ettevalmistamise aladel Kaitsevägede juhataja teeb ettekandeid Riigivanemale vahetult.»¹³⁹ Nendel aladel «Riigivanem annab käsud ja korraldused ilma Peaministri või ministri kaasallkirjata, kuid Kaitsevägede juhataja kaasallkirjaga, kui need käsud või korraldused on antud kaitsevägedele.»¹⁴⁰

See säte on vastuolus põhiseadusega, mille § 61 nõuab expressis verbis riigivanema otsuste kehtimahakkamiseks «peaministri või asjaomase ministri» kaasallkirja. Mingeid erandeid nende otsuste sisust lähtudes põhiseadus ei tee, samuti nagu ei näe ette ka võimalust nimetatud ametiisikute asendamiseks kaasallkirja andmisel kellegi teisega. Sel teel saab riigivanem võimaluse sõjavägede operatiivse juhtimise tähtsaimatel aladel, eriti aga «sõjalise valmisoleku ja mobilisatsiooniks ettevalmistamise aladel» relvastatud jõudusid ette valmistada ja korraldada ilma, et sellest oleksid teadlikud valitsus või riigikogu. Seda on võimalik teha kaitseministrist mööda minnes, ainult riigivanema ja kaitsevägede juhataja koostööl, kusjuures ei ole vajalik ka riigikaitse nõukogu konkreetne informeeritus nendes küsimustes.

Riigikaitse nõukogu on riigivanema juures nõuandvaks organiks.¹⁴¹ Selle koosseisu kuuluvad: peaminister ja teised valitsuse liikmed, kaitsevägede juhataja, kaitseministri abi, kaitsevägede staabi ülem,¹⁴² kaitseväe varustusvalitsuse ülem, kolm kindralit riigivanema määramisel, kelledest vähemalt üks on diviisiülem, ja Kaitseliidu ülem,¹⁴³ seega kõik oma ametikohtadele riigivanema poolt määratavad isikud. Vaid kolm isikut nõukogu liikmete hulgast (kolm kindralit) ei kuulu nõukogusse oma ametikoha tõttu, kuid ka need kolm määrab sinna riigivanem.

Vaatamata nõukogu isikulise koosseisu sellisele omapärale, on kogu ta tegevus täielikult allutatud riigivanemale.

Kuigi nõukogu arutab kõiki tähtsamaid riigikaitse ja relvastatud jõududesse puutuvaid küsimusi,¹⁴⁴ annab need nõukogule

¹³⁹ Ibid., § 18 lg. 2. Ulejäanud juhtudel kaitsevägede juhataja esitab oma ettepanekud ja eelnõud riigivanemale kaitseministri ja valitsuse kaudu (Ibid., § 17 lg. 1.).

¹⁴⁰ Ibid., § 18 lg. 4.

¹⁴¹ Ibid. § 32 lg. 1.

¹⁴² «Kaitsevägede staabi ülema õiguste ja kohustuste seadluse» kohaselt «kaitsevägede staabi ülem on Kaitsevägede Juhataja asetäitjaks, kui Riigivanem ei ole selleks määranud kedagi teist» (RT, 1934, 95, 763, § 1 lg. 2).

¹⁴³ RT, 1934, 18, 127, § 33.

¹⁴⁴ Ibid., § 2 ja § 36. Viimane annab riigikaitse nõukogus arutatavate küsimuste mitteammendava loetelu.

arutamiseks riigivanem.¹⁴⁵ Riigivanem võtab riigikaitse nõukogu koosolekust osa «oma äranägemise järgi ning juhatab soovi korral koosolekuid isiklikult».¹⁴⁶ Nõukogu asjaajamise korra määrab riigivanem.¹⁴⁷ Riigikaitse nõukogu kutsutakse kokku riigivanema või esimehe korraldusel¹⁴⁸ ja tema otsused võetakse täitmisele riigivanema kinnitamisel.¹⁴⁹

* * *

Kodanlikes riikides etendab ametnikkond riigivalitsemises äärmiselt tähtsat osa, kuna siin «... reaalne valitsemistöö on hiiglasuure tsinovnikute armee käes».¹⁵⁰ Kodanliku Eesti 1933. a. põhiseadus ja 1934.—1937. a. seadusandlus allutasid selle ametnike (tsinovnikute) armee riigivanemale.

Riigivanem sai õiguse täita kõige kõrgemad ametikohad riigiparaadis temale meelepäraste isikutega, komplekteerida kogu kohtu- ja prokuratuuriaparaadi, aga samuti tähtsamad kohad politseiorganites ustava kaadriga.

Ulatuslik oli riigivanema kompetents relvastatud jõudude juhtimise alal. Riigivanem sai organiks, kellele juhtivate organite ametialase alluvuse ja ohvitserkonna teenistuslase sõltuvuse kaudu allutati täielikult kogu sõjavägi, Kaitseliit ja piirivalve. Õigus määrata mõnele sõjaväelastele individuaalseid palgamäärasid andis aga talle võimaluse luua sõjaväes eesõigustatud kiht eriti usaldusväärsetest ohvitseridest.

Eelnevast nähtub, et riigivanema instituut sai kogu riigi ametnikkonna hierarhia tipuks. Sellega oli täitunud eesti kodanluse kõige reaktsioonilisema osa soov seada riigi etteotsa «kõva käega peremeest» fašistlike riikide eeskujul.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ БУРЖУАЗНОЙ ЭСТОНИИ В ОТНОШЕНИИ ЧИНОВНИЧЕСТВА И АРМИИ В 1934—1937 гг.

Ст. преп. А. Ю. Кирис

Тартуский гос. университет

Резюме

Для государственной машины буржуазного государства характерны два института: чиновничество и постоянная армия.¹ Эти институты, рожденные противоречиями буржуазного общества, призваны удерживать их в рамках, обеспечивающих су-

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid., § 32 lg. 3.

¹⁴⁷ Ibid., § 39.

¹⁴⁸ Ibid., § 38. Riigikaitse nõukogu esimeheks on peaminister (Ibid., § 35).

¹⁴⁹ Ibid., § 37.

¹⁵⁰ V. I. Lenin. Teosed. 25. kd., lk. 343.

¹ См. В. И. Ленин. Полн. собр. соч. т. 33, стр. 29.

ществование буржуазного государства. Поэтому обострение противоречий буржуазного общества вынуждает буржуазию все более совершенствовать свой государственный аппарат, приспособлять его к постоянно изменяющимся условиям общественной жизни, применять все более новые формы руководства чиновничеством и армией.

Конституция буржуазной Эстонии 1933 г., ознаменовавшая отказ буржуазии от парламентарных принципов государственного управления, создала институт президента под названием государственного старосты, которому перешло от Государственного собрания (парламента) и правительства большинство функций по формированию гражданского государственного аппарата и руководству вооруженными силами страны.

Конституция и текущее законодательство уполномочили государственного старосту назначать на должность весь судебный, следовательский и прокурорский состав государства. Он мог также назначать и смещать государственных служащих на высших должностях государственного аппарата (в пределах первых шести окладных степеней из тридцати, кроме того в Министерстве внутренних дел советников министерства, инспекторов полиции и префектов). Чиновники, уволенные с государственной службы в связи с тем, что их деятельность «вредна интересам государства» или со службы в местном самоуправлении из-за «вредности» их деятельности «интересам государства или самоуправления», могли быть вновь приняты на государственную службу или на должность (в том числе и выборную) в самоуправлении лишь с разрешения государственного старосты.

Государственный староста получил право назначать на должность и смещать руководящие органы государственных предприятий, банков, организаций и фондов.

Обширной была компетенция государственного старосты и в отношении армии. Он являлся верховным главнокомандующим армией. В случае войны или объявления мобилизации он назначал главнокомандующего армией, к которому переходили его функции по руководству вооруженными силами.

В мирное время все вопросы, касающиеся вооруженных сил и требующие нормативного регулирования, должен был решать государственный староста своими указами. Кроме того в его компетенцию входило назначение, перемещение и смещение командного состава армии, начиная с начальника отдельного батальона и выше.

От государственного старосты зависело также продвижение офицерского состава в звании, так как согласно закону только он «возводит граждан, получивших соответствующую подготовку, в офицеры, повышает офицеров в звании и разжалывает их в рядовые».

Руководящие органы вооруженных сил (министр обороны, командующий армией) назначались государственным старостой и были ему полностью подчинены. Находившийся при нем совещательный орган — Совет обороны государства — состоял из лиц, назначаемых на свои должности им же самим или определяемых им самим в этот Совет высших офицеров.

Юридическим основанием милитаризации государственного аппарата было правомочие государственного старосты «в общегосударственных или оборонительных интересах» назначать военнослужащих на гражданские должности в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях.

Таким образом, созданный в буржуазной Эстонии Основным законом 1933 г. институт государственного старосты стал верхушкой чиновничьей иерархии государства. Он руководил вооруженными силами и ему было либо непосредственно, либо через вышестоящие звенья государственного аппарата подчинено также и все гражданское чиновничество. В его лице самая реакционная часть эстонской буржуазии получила долгожданного «хозяина с твердой рукой» по примеру «вождей» фашистских государств.

OKTOOBRIREVOLUTSIOON JA SOTSIALISTLIKU RIIKLUSE LOOMISE KÜSIMUSI EESTI NSV-s¹

Õigustead. kand. E.-J. Truuväli

Tartu Riiklik Ülikool

Iga sotsiaalse revolutsiooni üheks põhitunnuseks on poliitiline pööre, võimu üleminek ühe klassi käest teise kätte. Selles mõttes on revolutsiooniküsimus ilma riigiküsimuseta objektitu. Kuid võimu võtmine revolutsioonilise klassi poolt pole omaette eesmärk. Ta on ainult vahend põhjalike sotsiaal-majanduslike ümberkorralduste tegemiseks, «mis revolutsiooni arenemises, tema sise- ja välispoliitikas määrab kõik.»²

Suur Sotsialistlik Oktoobrirevolutsioon näitas veenvalt marksistlik-leninliku revolutsiooniteooria õigsust, eeskätt aga riigiküsimuses. Sotsialistlikud revolutsioonid, mis toimusid Baltimaades, Kesk- ja Kagu-Euroopas ning reas Aasia maades on ühelt poolt kapitalismilt sotsialismile ülemineku üldiste seaduspärasuste objektiivset iseloomu kinnitanud (sotsialistliku revolutsiooni hegmooniks on töölisklass, kelle tuumiku moodustab marksistlik-leninlik partei; kehtestatakse proletariaadi diktatuur; purustatakse vana riigimasin, ning luuakse sotsialistlik riigiaparaat jne.), teiselt poolt on andnud hulga väärtuslikku materjali marksistliku riigiteooria edasiarendamiseks. Kuid need üldised seaduspärasused võivad avalduda igal ajastul, igas omavahel sarnaste maade rühmas ja igal eri maal eraldi oma spetsiifilistes vormides. Üldiste seaduspärasuste tundmisest ei piisa veel kaugeltki selleks, et edukalt lahendada konkreetseid klassivõitluse ülesandeid. Üksnes nende rakendamine revolutsiooniprobleemide uurimisel viib «ortodoksaalsete» marksistide tasemele, kes, abstraherudes konkreetset ajaloolisest situatsioonist, loovad «puhta sotsialistliku revolutsiooni» mudeleid ning nõuavad, et tegelik objektiivne reaalsus vastaks nende poolt loodud teoreetilistele skeemidele. Marx nimetas selliseid teadlasi «häda-materialistideks».

¹ Artikkel on mõningate muudatuste ja täiendustega ettekanne Suure Sotsialistliku Oktoobrirevolutsiooni 50. aastapäevale pühendatud Tartu Riikliku Ülikooli teadusliku konverentsi õigusteaduste sektsioonis 1. novembril 1967. a.

² V. I. Lenin. Teosed. 25. kd., lk. 341.

Viimast aastakümnet iseloomustab kommunistliku teooria võimas uuenemine. See uuenemine on puudutanud ka niisugust marksismi põhiprobleemi nagu sotsialistliku revolutsiooni vahetõkka kodanliku riigiga. Praktikalistele elunõuetele vastates avab eri maade marksistide kollektiivne mõte ka selle probleemi uued küljed, jõuab ka siin uutele järeldustele.³ Olulisel määral puudutab see eeskätt sotsialistliku revolutsiooni teostamise viisi küsimust. Defineerides revolutsiooni kui revolutsioonilist sõda,⁴ sõltumata tingimustest, kohast ja ajast, muudavad Mao Ze-dongi ideede pooldajad sotsialistliku revolutsiooni tardunud skeemiks, mis on otseses vastuolus tänapäeva paljude maade kommunistlike parteide revolutsioonilise praktikaga.⁵

Dogmaatikud, näiliselt marksismi-leninismi teooria kaitsmise sildi all faktiliselt eitavad marksistliku tunnetusmeetodi sisu — ajalooliste faktide konkreetset-teaduslikku uurimist, mida V. I. Lenin nimetas marksismi «elavaks koeks». Nad asendavad marksistliku uurimismeetodi valmis järeldustega, millele K. Marx jõudis konkreetse ajaloolise olukorra fakte uurides. Dogmaatikud lähtuvad sellest, et tänapäeval kehtivad mitte üksnes Marxi poolt avastatud ühiskonna arengu üldised seaduspärasused, vaid ka ajaloolised faktid peavad olema needsamad, mis K. Marxi ja V. I. Lenini ajal. Uuri- ja ülesanne kujuneb äärmiselt lihtsaks: kohandada üksikuid, tihtipeale mittetüüpilisi fakte marksistliku teooria üldjäreldustele, ignoreerides neid asjaolusid, mis ei mahu senise skeemi raamidesse; selle asemel, et neid analüüsida, ilma milleta ei suudeta avada ajaloolise protsessi uusi nähtusi, loovalt edasi arendada marksistlikku teooriat.⁶

V. I. Lenini «Filosoofilistes vihikutes» leiame selle kohta äärmiselt tähtsa mõtteavalduse: «Seaduse mõiste on üks aste inimtunnetuses, maailmaprotsessi ühtsuse ja seose, sõltuvuse ja terviklikkuse tunnetamises. Sõnade ja mõistete «murdmine» ja «väänamine», millega Hegel tegeleb, on võitlus seaduse «mõiste absolutiseerimise vastu, selle lihtsustamise vastu, selle fetišeerimise vastu»⁷.

Üldise orgaaniline seostamine üksikuga, üksiku iseärasuste osatähtsuse õige hindamine üldiste seaduste seisukohalt omab väga suurt tähtsust poliitilise ja majandusliku tegevuse juhtimisel. NSV Liidu ja rahvademokraatiamaade kogemused kinnitavad,

³ Vt. E. Tuominen. Sotsialistlik revolutsioon ja kodanlik riik. — «Eesti Kommunist», 1964, № 7, lk. 7 ning L. Aragoni kõne Prantsusmaa Kommunistliku Partei XVIII kongressil 6. 01. 1967.

⁴ Vt. Мао-Цзе-донг. Избранные произведения. т. 2, lk. 388.

⁵ Vt. näiteks Prantsusmaa Kommunistliku Partei programmi. — «Коммунист», 1964, № 9, lk. 58 jj.; Itaalia Kommunistliku Partei positsiooni revolutsiooni teostamise vormide osas — «Правда», 10. 09. 1964 jt.

⁶ VI. E. Варга. Очерки по проблемам политэкономии капитализма. М., 1964, стр. 3—4.

⁷ V. I. Lenin. Teosed. 38. kd., lk. 136.

et sotsialistlik revolutsioon ning sotsialismi ülesehitamine rajanevad real peamistel objektiivsetel seaduspärasustel, millel on üldkehtiv iseloom, kuid: «ta nõuab nende printsiipide loovat rakendamist olenevalt iga maa konkreetsetest ajaloolistest tingimustest...»⁸. Metafüüsiline ühekülgsus selles küsimuses toob revolutsioonilisele liikumisele tohutut kahju.

Üksiku spetsiifika absolutiseerimine teoorias ja praktikas avaldub revisionismis. Dialektika seadustest tingituna läheb ka revisionismi ja dogmatismi puhul üks lahtikistud ning absolutiseerunud vastand üle teiseks äärmuseks. Üldise eitamine revisionistide poolt tähendab ka selle üksikute avalduste eitamist, järelikult ka konkreetse maa töölisliikumise ignoreerimist, kuna üksik eksisteerib ainult sedavõrd, kuivõrd eksisteerib temas sisalduv üldine. Dogmaatiline loobumine üksikust (erilisest) on aga ka üldisest lahtiütlemine, sest üldine eksisteerib ning avaldub ainult üksikus. Dogmatism läheb seega üle revisionismiks.⁹

Parempoolne oponentlik kontseptsioon seepärast koondab peaaegu kogu tähelepanu just uusimate tendentside uurimisele kodanliku riikluse arengus, üksnes konkreetse revolutsioonilise situatsiooni spetsiifikale, ignoreerides üldisi seaduspärasusi¹⁰. Selle tagajärjel faktiliselt eitatakse niihästi kodanliku riigi klassiolemust kui ka sotsialistliku revolutsiooni objektiivset paratamatust.

Proletariaadi diktatuuri kehtestamise uurimine Eesti ajaloo alusel pakub just seepärast suurt teoreetilist ja praktilist huvi, et siin erinevates ajaloolistes tingimustes neljal korral võttis töörahvas võimu enda kätte, kusjuures 1917. ja 1940. a. toimus see rahulikult, 1918. ja 1944. a. aga relvastatud võitluse tulemusena. Ülaltoodu võimaldab selgelt näidata, kuidas sotsialismile ülemineku üldised seaduspärasused avalduvad spetsiifilistes avaldusvormides, kuivõrd üldine üldse saab avalduda üksnes erilise ja üksiku kaudu. Sellest aspektist lähtudes käsitletakse alljärgnevalt kodanliku riigimasina purustamise ja sotsialistliku riigiapaaraadi loomise mõningaid küsimusi Eestis 1917. ja 1940. a. paralleelselt analoogiliste küsimustega Nõukogude Venemaal Oktoobri-revolutsioonijärgsel perioodil. Probleemide ringi on piiratud üksnes nendega, mis etendavad olulist, põhilist osa revolutsiooni võidu kindlustamisel ja tagamisel.

⁸ Moskvas 14.—16. novembril 1957 toimunud sotsialistlike maade kommunistlike parteide ja töölisparteide esindajate nõupidamise deklaratsioon. Tln., 1957, lk. 11.

⁹ M. M a k a r o v. Materialistliku dialektika kategooriad. Tln., 1963, lk. 60.

¹⁰ Vt. selle kohta F. F ü r n l e r g. Die Marx-Revisionisten haben sich immer wieder blamiert. — «Wolkstimme», 25. 12. 1957; F. M a r e k. Der Programm-Vorentwurf der SPÖ. — «Weg und Ziel», 1958, № 1.

Ettekandes, millega V. I. Lenin 25. oktoobril 1917. a. esines Petrogradi Nõukogu istungil, toob ta esile Oktoobrirevolutsiooni ühe tähtsama saavutusena seda, et «meil saab olema Nõukogude valitsus, meie oma võimuorgan, ilma kodanluse ... osavõtuta. Rõhutatud rahvahulgad ise loovad võimu. Täielikult purustatakse vana riigiparaat ja luuakse uus valitsemisaparaat nõukogude organisatsioonide näol».¹¹

Sellega on ühelt poolt allakriipsutatud revolutsioonilise valitsuse keskne koht revolutsiooni saavutuste kaitse ja edasiarendamise vahendite hulgas.¹² Kuid teiselt poolt: võimu võtmine ja andmine uue klassi kätte tema valitsuse näol on ühtlasi ka vana riigimasina ühe kesksema lüli purustamine ning uue riigiparaadi loomise algus. Kogu vana riigiparaadi purustamist ja uue loomist tuleb ülaltoodud leninliku seisukoha järgi käsitleda kui protsessi, mitte kui ühekordset akti, mis olenevalt konkreetsetest ajaloolistest tingimustest võib kesta suhteliselt pikka aega pärast poliitilise võimu võtmist. Osa sõjalis-bürokratlikust riigiparaadist tuleb lammutada kohe või lühikese aja vältel (peamiselt mitmesugused kodanliku sunniaparaadi lülid), kuna eeskätt vana haldus- ja kohaliku omavalitsusaparaadi lammutamine võib pikemat aega kesta. Need erinevused purustamise tempos seletuvad sellega, et kukutatud klasside vastupanu mahasurumise funktsioon (või kontrrevolutsiooni võimaluste äralõikamine) kujuneb revolutsioonis esmaseks poliitiliseks ülesandeks, mis ilma keskse valitsemisorgani ja teatud hulga sõjaliste jõududeta ei osutu võimalikuks. Riigi majandus-organisatoorsed ja kultuurilis-kasvatustlikud funktsioonid leiavad täieliku väljaarendamise üksnes sotsialistliku revolutsiooni süvenedes (näiteks pärast eraettevõtete natsionaliseerimist, ühtse rahvamajandusplaani väljatöötamist jne.), mistõttu ka riiklik ülesehitustöö selles sfääris toimub ajaliselt hiljem.

1917. a. Petrogradis võttis töötav rahvas võimu oma kätte relvastatud ülestõusu teel. 25. oktoobril olid kõik ministeeriumid ja tähtsamad keskused hõivatud relvastatud ülestõusnute poolt, ööl vastu 26. oktoobrit arreteeriti Ajutine Valitsus. Võim läks II ülevenemaalise nõukogude kongressi kätte, kes moodustas revolutsioonilise tööliste-talupoegade valitsuse — Rahvakomissaride

¹¹ V. I. Lenin. Teosed. 26. kd., lk. 211.

¹² Küsimus revolutsioonilisest valitsusest, sõltumata tema vormist, on tsentraalne mitte üksnes sotsialistlikus, vaid ka teistes revolutsioonitüüpides. Leiab ju just temas ja tema kaudu nii oma vormistuse kui ka klassipoliitika järjekindla teostaja see klass, kes võimu oma kätte võtab. Nii oli see Prantsuse kodanlikus revolutsioonis (vt. M. Робеспьер. Революционная законность и правосудие. М., 1959, стр. 193—202) kui ka babuvistide revolutsioonilises programmis (vt. Ф. Буонаротти. Заговор во имя равенства. М., 1961) jne.

Nõukogu¹³ ning oma üleskutses deklareeris: «Kogu võim kohtadel läheb tööliste, soldatite ja talupoegade saadikute nõukogude kätte, kes peavad kindlustama tõelise revolutsioonilise korra.»¹⁴

Võimu üleminek töörahva kätte 1917. a. Venemaa kõigis maa-kohtades ei lange ajalisel kokku võimu võtmisega Petrogradis. Nii läks revolutsioonijärgse esimese nädala jooksul võim nõukogudele 21 tähtsamas kubermangukeskuses, kusjuures mitmes kohas toimus see relvastatud võitluse teel. Järgneva kolme kuu jooksul võitis revolutsioon 43 vähemtähtsas kubermangukeskuses ja ainult 10 keskuses jäi see veel hilisemaks.¹⁵

Nõukogud kui töörahva võimuorganid olid Eestis põhijoontes välja kujunenud juba 1917. a. suvel ja sügisel, s. o. enne oktoobripööret. Keskseks organiks oli Eesti Tööraha ja Sõjaväelaste Nõukogu Täidesaatev Komitee, mis oli moodustatud Eestimaa nõukogude II kongressi otsuse põhjal.

Poliitilise pöörde läbiviimist juhtis Eestimaa Sõja-Revolutsioonikomitee, kelle 26. oktoobri 1917. a. üleskutses öeldi: «Kohtadel on võim tööliste, soldatite, maatameeste ja väikemaapidajate nõukogude kui täieõiguslike organite käes».¹⁶

Kui Ajutise Valitsuse ministrid Petrogradis arreteeriti ning moodustati nii sisuliselt kui ka vormiliselt uus valitsus, siis Eestis võeti endised Ajutise Valitsuse organid (komissar, kubermanguvalitsus) Sõja-Revolutsioonikomitee esindajate poolt üle ning alles mõnevõrra hiljem (novembris-detsembris) nad likvideeriti lõplikult.¹⁷ Üheaegselt V. Kingissepa asumisega kubermangukomissari ametikohale anti tema poolt käskkiri, mis kohustas seniseid Ajutise Valitsuse maakonnakomissare andma asjaajamine üle kohalike töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteedele.¹⁸ Kõrgemaks riigiorganiks Eestis kujunes Eesti Tööraha ja Sõjaväelaste Nõukogude Täidesaatev Komitee, kes sisuliselt täitis revolutsioonilise valitsuse funktsioone. Seepärast me näemegi mõnda aega pärast poliitilist pööret kõrvuti tegelikke võimufunktsioone teostavaid nõukogusid ja võimust ilmajäänud vana riigiaparaadi organeid. Viimastest mõned ei julgenud algul avalikult nõukogude võimu vastu välja astuda, kuid hiljem organiseerisid ametnike sabotaaži, püüdsid endid kujutada võimutäiuse ainukeste

¹³ Kongressi otsuses on öeldud: «Образовать для управления страной, впредь до созыва Учредительного собрания временное рабочее и крестьянское правительство», . . . » — Декреты Советской власти, т. I, М., 1957, стр. 20.

¹⁴ Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Сб. документов. М., 1957, стр. 401.

¹⁵ P. Vihalem. Eesti kodanlus imperialistide teenistuses. Tln., 1960, lk. 44.

¹⁶ «Tööline», 27. 10. 1917.

¹⁷ Vt. selle kohta lähemalt J. Sa a t. Kodanlike võimuorganite lammutamise ja nõukogude riigiaparaadi loomise algusajast Eestis Oktoobrirevolutsiooni päevil (okt. 1917—veebr. 1918). Eesti NSV Teaduste Akadeemia Toimetised. XVI köide. Ühiskonnateadused, 1967, № 2, lk. 132—147.

¹⁸ ENSV Riiklik Ajaloo Keskarhiiv (RAKA), 4, 1, 5, 2.

kandjatena (Maanõukogu, Tartu Linnavalitsus). Seepeale aeti need kontrrevolutsioonilised organid laiali. Ülaltoodud iseärasused vana riigiaparaadi purustamisel tulenesid nii revolutsiooni teostamise viisi eripärast (ilma relvastatud ülestõusuta), kokkuleplike parteide esindajate olemasolust nõukogudes, kes olid kiirete radikaalsete ümberkorralduste vastu, kui ka asjaolust, et augustis-septembris läbiviidud valimiste tulemusena osas linna- ja vallaorganeis kuulus ülekaal töörahva esindajatele, kes bolševike juhtimisel jätkasid nende organite kaudu pärast revolutsioonilist pööret nõukogude riikluse ülesehitamist. Nimetatud asjaolud tingisid vana riigimasina purustamise meetodite teatud omapära ja tempo aegluse, kuid ei muutnud ega saanudki muuta selle protsessi revolutsioonilist sisu.

21. juunil 1940 kukutati Eestis kodanluse võim ja kehtestati proletariaadi diktatuur rahulikul teel, ilma kodusõjata. Keskseks riigiorganiks kujunes EKP poolt poliitiliselt juhitud uus valitsus, kes küll vormiliselt tuli võimule kooskõlas kehtiva kodanliku seadusandlusega, kuid sisuliselt oli rahva revolutsiooniliste väljaastumiste tulemuseks. Selle valitsuse klassiolemust, tema otsustavat osa EKP poliitika teostamisel sotsialistliku revolutsiooni edasiarendamisel ja kindlustamisel ning riigimasina purustamisel iseloomustab kõige paremini ta tegevus juuni- ja juulikuus.¹⁹

Ülalmärgitust on meie jaoks antud juhul kõige olulisem see, et selle valitsuse ametisse astumisega oli konkreetse situatsiooni iseärasustest tingituna purustatud kodanliku Eesti riigimasina kesksed lülid — autoritaarse võimutäiusega varustatud presidendi institutsioon²⁰ ja kodanlik valitsus ning asemele asus juba uue klassiolemusega organ. Iseloomulik on, et revolutsiooni algperioodil kasutati valitsuse poolt kehtivat kodanlikku seadusandlust tähtsamate kesk- ja kohalike organite juhtivate ametnike vallandamisel ja nende asendamisel uute inimestega. Seejuures jäi kuni uue põhiseaduse vastuvõtmiseni põhiliselt muudatusteta senine riigiorganite süsteem ja struktuur.

Juhtpositsioonide hõivamine valitsuses ja keskriigiaparaadis võimaldas kogu vana riigimasina ümberkorraldamist tsentraalses korras, tema üksikute lülide kiiret ja täielikku lammutamist. Asjaolu, et kodanlus oli revolutsiooni tempo suhtes desorienteeritud ning poliitiliselt desorganiseeritud, ei võimaldanud tal ei riigiametnike seas sabotaaži organiseerida ega oma kontrrevolutsioonilist vastupanu korraldada. Kõik see kergendas nõukogulikku

¹⁹ Siinkohal me sellel probleemil ei peatu, kuivõrd ta on üksikasjalikumalt paljude ajaloolaste ja õigusteadlaste poolt juba käsitlemist leidnud.

²⁰ Vormiliselt jäi president oma ametikohale ja tema õigusi ei kärbitud, kuid faktiliselt kasutas uus valitsus presidendile antud õigusi — vt. P. Vihailem. Proletariaadi diktatuuri kehtestamine Eestis 21. juunil 1940. a. — TRU Toimetised. Õigusteaduslikke töid VI. Tartu, 1967, lk. 8—10.

ülesehitustööd, kuid vähemalgi määral ei muutnud selle protsessi proletaarset iseloomu.

Nagu eeltoodust nägime, kujunesid nii 1917. a. Nõukogude Venemaal ja Eestis kui ka 1940. a. Eestis kommunistliku partei ainujuhtimisel tegutsevad revolutsioonilised valitsused kesksseteks riigiorganiteks kodanliku riigiaparaadi purustamisel ja uue riigiaparaadi loomisel. Võimu üleminek, revolutsiooniliste valitsuste moodustamine ja nende poliitiliste vormide teatud omapära kõigil kolmel juhul ei mõjutanud toimuva proletaarset olemust, vaid eeskätt selle protsessi kulgemise meetodeid, tähtaegu ja ulatust, s. o. teisejärgulisi momente.

Revolutsiooniliste valitsuste klassiiseloomu üle otsustamisel²¹ omavad tähtsust nii riigivõimu teostavate isikute klassi- ja poliitiline kuuluvus kui ka nende poolt teostatava poliitika klassisisu, kuid määravaks tuleb seejuures alati lugeda seda, mil määral üks või teine revolutsiooniline valitsus realiseerib võimu vallutanud klassi poliitikat. RKN-i kuulusid algul küll üksnes bolševikud, kuid alates 17. novembrist said 7 pahempoolset esseeri rahvakomissari kohad ning nende partei saatis iga ülejäänud rahvakomissari juurde oma esindaja.²² Sellest aga ei muutunud nõukogude valitsuse klassiolemus ega tema poolt tehtava poliitika klassisisu. Kuid on ka selge, et pahempoolsete esseeride väikekodanlik ebajärjekindlus ja kõikuvus raskendas RKN-i tööd, aga ei suutnud kallutada teda kõrvale partei pealiini järgimisest.²³ Teiste parteide esindajad kuulusid ka Eestimaa Tööraha ja Sõjaväelaste Nõukogude Täidesaatva Komitee koosseisu, nende seas isegi menševikud.

Kuid mõlemas toodud valitsuses kuulus enamus bolševikele ning sellega oli kommunistliku partei poliitiline juhtimine tagatud ja sotsialistliku revolutsiooni edasiarendamine kindlustatud. J. Varese valitsuses ei olnud küll 21. juunil ühtegi kommunisti, kuid juba juulis astus enamik neist EKP ridadesse. Asjaolu, et sellesse valitsusse kuulus kaks kodanlikku tegelast,²⁴ ei muuda J. Varese valitsust koalitsioonivalitsuseks, sest need ministrid ei etendanud reaalist osa valitsuse poliitika kujundamisel ja selle teostamisel.

²¹ J. Varese valitsuse üksikute liikmete kohta vt. O. Kuuli. 1940. aasta sotsialistlik revolutsioon Eestis (Historiograafiline ülevaade). — Töid EKP ajaloost alalt. I. Tln., 1965, lk. 114—115.

²² Декреты советской власти. т. 1. М., 1957, lk. 25, 27, 34, 61—62, 69, 71, 139, 148 ja «Правда», 19. 11. 1917.

²³ Vt. selle kohta lähemalt М. П. Ирошников. Создание советского центрального государственного аппарата. М.-Л. 1966, стр. 54—59.

²⁴ Need olid sõja- ja kohtuminister, kelledest viimane vabastati ametist juba 5. juulil 1940. a., kusjuures faktiliselt algusest peale täitis tema ülesandeid siseminister.

Sotsialistliku riikluse kujunemisel 1917. a. Nõukogude Venemaal ja Eestis oli see iseärasus, et siin eksisteeris juba enne revolutsiooni uus riigiaparaadi vorm nõukogude näol ja pärast poliitilise võimu võtmist proletariaadi kätte seisnes ülesanne selles, et tagada võimu lõplik ja täielik üleminek nende kätte kõigis lülides. Eestis 1940. a. selline valmis kujul proletaarse riigiaparaadi vorm puudus, mistõttu tuli teatud aja jooksul ning teatud ulatuses kasutada vana riigiaparaadi institutsioone, andes neile uue sisu. Järelikult, kui esimesel juhul kasutati juba olemasolevat uut riigiaparaadi vormi riigivõimu lõplikuks ümberkujundamiseks, siis teisel juhul läks riigiaparaadi vormi enda loomine läbi riigivõimu (kui tema sisu) muutmise. Kuid mõlemal juhul, vaatamata riigivormi aktiivsuse astmele ja osale vana riigimasina purustamisel ja uue loomisel, kujuneb otsustavaks riigiaparaadi klassisisu muutmine, kui selle protsessi olemuslikku külge väljendav tunnus, millel marksistliku teooria järgi on alati prioriteet «vormi» suhtes.

II

Tulenevalt sellest, et sotsialistlik riik oma riigivalitsemise vormilt saab olla üksnes vabariik (sõltumata selle konkreetsest nime-tusest), kujuneb ka uue riikluse loomisel tähtsaks küsimuseks kodanliku riigi esindusorganite lammutamine ja uute esindusorganite loomine.

1917. a. olid sellisteks organiteks nõukogud ja kõrgemaks organiks ülevenemaaline kongress. Erilist osa nii revolutsiooni ettevalmistamisel, läbiviimisel kui ka tema saavutuste kindlustamisel etendas II ülevenemaaline nõukogude kongress, mis sisuliselt tähendas kõrgema riigivõimuorgani loomist Nõukogude Venemaal.

Tingituna konkreetsest ajaloolisest olukorrast ei olnud II kongressi delegaatide poliitiline koosseis kaugeltki ühtlane, ehkki bolševike fraktsioon pärast menševike ja parempoolsete essee-ride kongressilt lahkumist saavutas absoluutse enamuse.²⁵ Kongressi poolt kuulutati välja nõukogude võim, võeti vastu ajaloolised dekreedid, moodustati kõrgemad nõukogude riigorganid — Kesk-Täidesaatev Komitee ja RKN.

Ajutise Valitsuse kodanlikud organid, mille laialisaatmist juba Oktoobrirevolutsiooni ettevalmistamise perioodil rahvahulga-d nõudsid, lakkasid olemast.

Ka Eestis kuulutati kuni Asutava Kogu kokkukutsumiseni kõrgeimaks võimuorganiks nõukogude kongress (toimus 1918. a. jaanuaris). Kodanlike esindusorganite laialisaatmine toimus teravas poliitilises võitluses, kusjuures nende üksikute lülide likvideerimine toimus erinevalt. Nii näiteks Ajutise Valitsuse eriakti alusel

²⁵ Vt. selle kohta lähemalt Второй Всероссийский съезд Советов Р. и С. Д. М.-Л., 1928, стр. 171.

loodud Ajutine Maanõukogu sisuliselt ei olnud rahva poolt valitud organ, vaid ta komplekteeriti ebademokraatlikel alustel kodanlikest elementidest. Veelgi enam, 15. novembril 1917. aastal, pärast seda kui 12. novembril nõukogude võim oli otsustanud ta laiali saata, püüdis see kodanluse organ kuulutada end «ainsaks kõrgema võimu kandjaks Eestis», s. t. võimu haarata, kuid aeti tööliste poolt laiali.

Mis puutub kohapealseisse esindusorganeisse (maakonna-, linna- ja vallavolikogud), siis maakonnavolikogud koos maakonnavalitsustega asusid kohe nõukogude võimu saboteerima, mistõttu nad 1917. a. detsembris pärast maakonnanõukogude valimisi viimaste poolt laiali aeti. Vanad linna- ja vallavolikogud, kus paljudel juhtudel bolševike partei pooldajad valimistel enamuse olid saanud, asendati detsembris-jaanuaris uuesti valitud nõukogudega. Nii näiteks toimus Tallinna Linnavolikogu laialisaatmine alles 31. jaanuaril 1917. a. Tallinna Nõukogu sellekohase otsuse alusel, kusjuures endise volikogu bolševike ja pahempoolsete esseeride fraktsiooni liikmed viidi üle linnanõukogu liikmete hulka, linnavalitsuse ametnikud aga viidi üle nõukogude aparati.²⁶

1940. a. kujutasid nii kodanlik Riigikogu kui ka kohalike omavalitsuste esindusorganid (volikogud) endast antidemokraatlikke organeid Eestis, mistõttu nad tuli lammutada. Riigikogu laialisaatmist 5. juulil 1940. a. tuleb kvalifitseerida kui kodanliku parlamentarismi hävitamist Eestis. Kuigi vormaliselt toimusid Riigivolikogu uue koosseisu valimised senise kodanliku valimisseaduse alusel, andsid valitsuse poolt tehtud muudatused sellesse seadusse, aga ka kogu valimisi teostava organisatsiooni ümberkorraldamine ja valimiseelne propagandasüsteemi rakendamine üksnes töörahva teenistusse nendele valimistele täiesti uue, proletarise sisu.

Tulenevalt sellest, et EKP strateegiliseks jooneks 1940. a. revolutsioonis oli tööliklassi liit kogu talurahvaga ja kuna kodanlus oli nii sise- kui ka välispoliitiliselt isoleeritud, siis ei osutunud vajalikuks talurahva valimisõigust piirata ning kodanlust sellest hoopiski ilma jätta. Juhtis ju ka V. I. Lenin sellele tähelepanu, et kodanluselt valimisõiguse äravõtmine ja proletariaadile eeliste loomine valimistel ei ole sotsialistliku revolutsiooni obligatoorseks tunnuseks, vaid sõltub kodanluse enda kontrrevolutsioonilisest aktiivsusest ja võitlusvormidest.²⁷

Valitud uus Riigivolikogu oli rahvavõimu kõrgemaks organiks. Sellest annab tunnistust nii rahvasaadikute poolt antud häälte arv

²⁶ «Tööline», 14. 02. 1918.

²⁷ Vt. V. I. Lenin. Teosed. 26. kd., lk. 267.

(92,8%), isikuline koosseis²⁸ kui ka tema tegevus. Oma esimesel istungjärgul (21.—23. juulini 1941) lahendas Riigivolikogu Eesti riigikorra küsimuse, Eesti astumise NSV Liidu koosseisu, võttis vastu deklaratsioonid riigi majandus- ja sotsiaalelu ümberkorraldamiseks, s. t. pani aluse sotsialismi ülesehitamise põhilistele poliitilistele ja majanduslikele ülesannetele. Selles mõttes oli ta oma tähtsusest ja funktsioonidelt analoogiline II nõukogude kongressiga.

Kohalikud esindusorganid saadeti pärast nõukogude vabariigi väljakuulutamist laiali ja nende nõukogude valimisi enne Suurt Isamaasõda läbi ei viidud.

Nõukogude võimu väljakuulutamine nii 1917. a. kui ka Eestis 1940. a. toimus demokraatlikult, rahvalt tema esindajate kaudu nõu küsides. Nii näiteks II nõukogude kongressil esindatud 366 nõukogust ja armee komiteest 255 nõudsid nõukogude võimu väljakuulutamist;²⁹ nõukogude võimu taaskehtestamise nõue Eestis esitati 1940. a. paljudel töörahva massimiitingutel³⁰ ja leidis realiseerimise rahvasaadikute üksmeelses otsuses 21. juulil 1940.

III

Ainult see klass, kes kontrollib ja käsutab valdavat osa relvastatud jõududest, kellele alluvad riigi sunniaparaadi tähtsamad lülid, saab teostada oma diktatuuri. Rõhutas ju V. I. Lenin korduvalt, et «klassivõitluse suured küsimused rahvaste elus otsustatakse ainult jõuga».³¹

Toodud seisukoha õigsust on kõik sotsialistlikud revolutsioonid kinnitanud, vaatamata sellele, kas revolutsioonilised sündmused on arenenud rahulikus või relvastatud võitluse vormis.

Sotsialistlike revolutsioonide ajalugu on näidanud, et kukutatud klassid oma võimu restauratsioonikatsetes asetavad põhilootused nii sisemisele kontrrevolutsioonile kui ka välismaisele sõjalisel interventsioonile. Mõlemal juhul moodustab põhilise löögi jõu armee. Sellepärast seisab proletarise võimu ees ülesanne:

1) saada vana armee oma kontrolli alla kas revolutsioonilise pöörde ettevalmistuse perioodil, revolutsiooni käigus või vahetult pärast revolutsioonilist pööret, et takistada armee kasutamist revo-

²⁸ Rahvasaadikuist oli 36 töolist, 35 töötava intelligentsi esindajat, 9 talupoega. EKP-sse kuulus 53, neist 31 enne juunipööret. Kodanliku klassikohtu poolt oli karistatud revolutsioonilise tegevuse pärast 24 uut Riigivolikogu liiget; 42,5% uutest rahvasaadikutest olid kodanliku diktatuuri päevil töörahva ühisrinde kandidaatidena valitud Riigikogusse või kohalike omavalitsuste volikogudesse.

²⁹ Второй Всероссийский съезд Советов, lk. 15.

³⁰ «Kommunist», 18. 07. 1940; «Rahva Hääli», 18. 07. 1940; «Postimees», 19. 07. 1940 jt.

³¹ V. I. Lenin. Teosed. 9. kd., lk. 108 (vt. ka lk. 15).

lutsioonilise liikumise mahasurumiseks või kodanluse kontrrevolutsioonilisteks väljaastumisteks;

2) luua nii sisult kui ka vormilt täiesti uut tüüpi sotsialistliku riigi armee.³²

1917. a. Nõukogude Venemaal olid armee ja laevastik tähtsates keskustes bolševike mõju all, mis oli iseendast partei suure poliitilise ja organisatsioonilise töö tulemuseks.³³ Nii näiteks juba 19. septembril 1917 nõudsid Balti Laevastiku Keskkomitee ja 80 laeva komiteed võimu üleminekut nõukogudele. Samasuguseid nõudeid koos valmisoleku avaldamisega kaitsta revolutsiooni esitasid vahetult enne relvastatud ülestõusu ka Petrogradi garnisoni komitee, Põhja- ja Läänerinde väeosad jt.³⁴ Tuleb märkida, et tihtheale armee ja korpuste komiteedes kuulusid juhtpositsioonid esseeeridele, kuid alates polkudest olid sõjaväelaste komiteed juba bolševike mõju all. Seepärast ühe või teise tolleaegse armee või korpuse komitee seisukoht ei peegelda täielikult tegelikku olukorda armees.³⁵

Kuid oluline on see, et armee ja laevastik revolutsioonilistes keskustes oli nii poliitiliselt kui ka organisatsiooniliselt bolševike käes, et ta võttis osa poliitilise pöörde teostamisest, asus relvaga käes kaitsma revolutsiooni saavutusi kontrrevolutsiooni vastu.³⁶ Seepärast piirdus ka algul vana armee ümberkorraldamine üksnes Petrogradi garnisoni juhtkonnaga ja armee ülemjuhataja asendamisega,³⁷ revolutsiooni vastu väljaastunud väeosade laialisaatmisega, sõjaväelaste komiteede ümbervalimiste või loomisega.³⁸

Uue, sisult proletaarse klassiarmee loomine toimus alles mõnevõrra hiljem, välismaise sõjalise interventsiooni alguses, kui vana armee osutus täiesti kõlbmatuks proletariaadi võimu kaitsmisel. Uute relvastatud jõudude loomise probleem tuli seega lahendada lühikese ajaga, ägeda sisemise ja välise kontrrevolutsiooni pealetungi tingimustes, mis vajutas oma pitseri ka Punaarmee loomisele, eriti tema isikulise koosseisu komplekteerimisele.

³² Esmaseks ülesandeks kujuneb toodu sellistes revolutsioonides, kus vana armee on komplekteeritud palgasõduritest või võim on võetud kestva vabadusvõitluse tulemusena, nagu näiteks Kuubas, Alžeerias jm. — vt. Ф. Кастро. Речи и выступления (1961—1963). М., 1963, стр. 420—424.

³³ Vt. Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei kongresside, konverentside ja Keskkomitee pleenumite resolutsioonid ja otsused. I. Tln., 1956, lk. 359—362, 366—368, 381, 417—418, 430—440 jt.

³⁴ Vt. «Рабочий путь», 13. 10(30. 09) 1917; 26(13). 10. 1917; 4. 11.(22. 10) 1917. Ulevaatlikumalt on antud armee ja laevastiku suhtumine nõukogude võimu üksikute armee- jt. väekoondiste komiteede kaupa 25. oktoobri (7. novembri) 1917. a. seisuga dokumentide kogumikus Второй Всероссийский съезд Советов, lk. 397—398.

³⁵ Ibidem ja «Рабочий путь», 4. 11.(22. 10) 1917.

³⁶ Vt. väekoondiste telegramme nõukogude võimu täieliku tunnustamise kohta. — Второй Всероссийский съезд Советов, стр. 431, 484—485.

³⁷ Sedagi alles siis, kui viimased ei allunud RKN-i korraldustele — Декреты Советской власти. Т. I, стр. 64—65.

³⁸ «Правда», 9. 11. (27. 10) 1917.

Armee etendas tähtsat osa revolutsiooni võidus ka Eestis, kusjuures tema täielikul toetusel bolševikele oli otsustav tähtsus ka revolutsiooni võidu kaitsmisel Petrogradis.³⁹ Ühelt poolt seisnes see selles, et bolševiseerunud väeosad avaldasid otsest mõju kohapealsete nõukogude bolševiseerumisele,⁴⁰ teiselt poolt — nad olid nõukogude käes otseseks sõjaliseks jõuks nii revolutsioonilise pöörde teostamisel kui ka selle saavutuste kaitsel, kuna proletariaadi relvastatud klassiorganisatsioon — Punakaart — siin ülestõusu perioodil etendas teisejärgulist osa. Armee toetusest nõukogudele annavad kõige selgema tunnistuse Asutava Kogu valimiste tulemused, kus bolševikud said sõjaväeosades rohkem hääli kui anti tsiviilelanikkonna poolt.⁴¹

Kuid mitte kõik väekoondised polnud bolševike poolt, vaid rida neist oli kontrrevolutsiooniliselt meeletatud või ajas kokkulepluse poliitikat.⁴²

Kooskõlas Petrogradi Nõukoguga võttis Eestimaa Sõja-Revolutsioonikomitee Tallinnas ja selle kindlustatud piirkonnas kõik strateegilised punktid enne ülestõusu algust oma kontrolli alla. Samal päeval teatasid sõjaväeosad oma valmisolekust alluda Tallinna Nõukogu vastavale otsusele.⁴³ Sellega on osalt seletatav ka võimu võtmine ilma relvastatud ülestõusuta. 23.—24. oktoobril asuti komissaride määramisele väeosadesse ning väekoondiste juhatajate juurde.⁴⁴ 26. oktoobril teatasid ka sõjaväekoondiste juhtkonnad Tallinnas oma valmisolekust teenida uut võimu, kusjuures nende tegevus allutati komissaride kontrollile. Sõjaväelaste komiteed deklareerisid, et nad asuvad relvaga käes revolutsiooni kaitsmisele.⁴⁵

Eesti kodanlus, pärast Kerenski luhtunud katset kasutada Eestis paiknevaid väeosi Petrogradi vastu, asus omakorda kontrrevolutsiooni teele. Selleks püüti kasutada eelkõige natsionalistlikult meeletatud I Eesti polgu ja üksikute teiste rahvusväeosade mahajäänud elemente, mis aga lõppesid fiaskoga.⁴⁶ Küll aga õnnestus

³⁹ Vrd. V. I. Lenin. Teosed, 26. kd., lk. 154 ja 161.

⁴⁰ K. Siilivask. Murrangupäevad. — «Edasi», 2. 11. 1967.

⁴¹ Nii hääletas bolševike poolt:

Tallinnas tsiviilelanikkonnast 41%, sõjaväelastest 58%; Tartus tsiviilelanikkonnast 34,5%, sõjaväelastest 66,3%; Narvas tsiviilelanikkonnast 50,5%, sõjaväelastest 85%. Ibidem ja P. Vihalem. Valimised kodanlikus Eestis. Tln., 1963, lk. 44.

⁴² Üldse oli Eestis tol ajal ca 200 000 sõjaväelast, kusjuures XII armee komitee ajas kokkulepluse poliitikat, püüdis isegi Kerenskit toetada, kuid aeti 6. novembril 1917. a. revolutsiooniliste vägede poolt laiali — K. Siilivask. Murrangupäevad. — «Edasi», 4. 11. 1967.

⁴³ «Tööline», 25. 10. 1917.

⁴⁴ «Nõukogude võimu eest». Mälestuste kogumik. Tln., 1957, lk. 152.

⁴⁵ Vt. «Eesti Teataja», 28. 10. 1917; «Tööline», 26. 10. 1917; «Rahvaleht», 1. 11. 1917 jt.

⁴⁶ Vt. selle kohta lähemalt «Nõukogude võimu eest», lk. 226—227; Устранение советской власти на местах. М., 1953, lk. 49—51.

neil etendada teatud kontrrevolutsioonilist osa Saksa okupatsioonivägedele vastupanu organiseerimisel ja Eesti proletaarsete väeosade loomisel.⁴⁷

Sisemise kontrrevolutsiooni aktiveerumise ja saksa okupatsiooni sissetungi vastu asuti organiseerima proletaarset armeed, sest vana armee osutus sel etapil ebapiisavaks jõuks ning tööliste Punakaart üksi ei suutnud kanda kogu riigi kaitsefunktsiooni raskust.

13.—14. jaanuaril 1918. a. toimus Tallinnas I Eesti sotsialistlike sõjaväelaste kongress, kus otsustati luua vabatahtlik sotsialistlik sõjavägi. Faktiliselt jõuti formeerida vaid üksikuid väeosi Tallinna ja Narva nõukogude juures.⁴⁸

Eesti fašistliku režiimi tingimustes ei osutunud poliitilise ja organisatsioonilise töö läbiviimine kodanlikus armees võimalikuks, mistõttu revolutsioonilise pöörde teostamisel vana armee otsest aktiivset sõjalis-poliitilist osa ei etendanud. Teiselt poolt — kodanlik armee oli Punaarmee väeüksuste asumise tõttu Eesti territooriumil isoleeritud. Kuivõrd ka kodanlik Kaitseliit oli eelnevalt desarmeeritud, revolutsiooniliste väljaastumiste ettevalmistamise käigus ja ajal loodi Rahva Omakaitse,⁴⁹ mis paralüseeris ka kodanliku politsei, siis tuli kodanlusel loobuda sõjalise vastupanu osutamisest revolutsiooniliste jõudude ilmse ülekaalu tõttu. Muidugi ei tähendanud see seda, et kodanlus poleks lootnud relvaga käes uue võimu vastu välja astuda, mida ta osaliselt ka sõja alguses, 1941. a. tegi.

Ühelt poolt otsese relvastatud konflikti puudumine, teiselt poolt vajadus armee ümber korraldada vastavalt revolutsiooni nõuetele kodanluse võimalike kontrrevolutsiooniliste väljaastumiste mahasurumiseks tingisid vana armee ümberkorraldamise meetodite ja tähtaegade erinevuse ning minetasid momendil uue, klassiprintsiibil komplekteeritud armee loomise aktuaalsuse. Kodanliku armee ümberkorraldamine toimus ühelt poolt reaktsioonilise ohvitserkonna vabastamisega (eesotsas ülemjuhatajaga), teiselt poolt — revolutsiooniliste instituutide (poliitilised juhid, sõjaväelaste komiteed) ning partei- ja komsomoliorganisatsioonide loomisega armees.⁵⁰ Tähtsaks poliitiliseks sammuks kujunes seejuures armee rahvast eraldatuse likvideerimine, millega põhiliselt töörahva hulgast pärinev reakoosseis ja progressiivne ohvitserkond lülitus revolutsioonilisse tegevusse ning asetati rahvahulkade vahetu kontrolli alla.

1940. a. augustis reformeeriti armee Punaarmee Territoriaal-

⁴⁷ «Eesti Teataja», 22. ja 23. 02. 1918.

⁴⁸ «Eesti Teataja», 21. 02. 1918; «Maatamees», 18. 02. 1918.

⁴⁹ Punakaardi tüüpi proletariaadi relvastatud organisatsiooni küsimusi nii 1917. a. kui ka 1940. a. revolutsioonis Eestis on üksikasjalikumalt juba käsitletud — vt. E. Truuväli. Rahva Omakaitse 1940. aasta sotsialistlikus revolutsioonis Eestis. — TRÜ Toimetised. Õigusteaduslikke töid. VII. Tartu, 1967, lk. 3—16.

corpuseks, kuid täiesti uut tüüpi relvastatud jõudude loomisena võime käsitleda alles Eesti Laskurcorpuse formeerimist 1942. aastal.

Kuni 1940. a. augustini vabastati armeest 3,85% ohvitserkonnast (eelkõige kõrgemad ohvitserid), hiljem vabastati Eesti NSV RKN esimehe otsuste alusel veel rida ohvitseri, nii et ligi pool kõrgemast ohvitserkonnast oli asendatud uutega.⁵¹ Eesti Laskurcorpuse 7. ja 249. diviisis moodustasid endise kodanliku armee ohvitserid vastavalt 61,4% ja 61%.⁵² Võrdluseks olgu toodud, et ka Punaarmeesse tuli tema algpäevil enamus endise tsaariarmee ohvitserkonnast üle.⁵³ Nii näiteks 1918. a. juunis ainuüksi Moskva sõjaväeringkonna vägedes oli 9000 endist ohvitseri;⁵⁴ 1918. a. juunis oli Punaarmee kogu komandeerivast kaadrist 75% endised ohvitserid, kusjuures nende erikaal corpuste, diviiside ja polkude komandöride hulgas oli veelgi suurem (82,5%).⁵⁵

Ülaltoodut silmas pidades oli 1940.—1941. a. toimunud vana armee ohvitseridecorpuse ümberkorraldamine isegi radikaalsem kui Nõukogude Venemaal, eriti kui arvesse võtta, et Eestis toimus revolutsioon rahulikul teel.

Kokkuvõttes võime märkida, et sõltuvalt konkreetsest revolutsioonilisest situatsioonist ja revolutsiooniliste jõudude paigutusest kasutab proletariaat relvastatud jõudude loomisel eri taktikat, meetodeid ja vahendeid, mis lõppastmes aga sugugi ei muuda selle protsessi revolutsioonilist olemust ega tema lõppeesmärke.

*

V. I. Lenin rõhutas, et töölisklassi revolutsioonilised parteid peavad marksismi rakendama loovalt, lähtudes konkreetsest ajaloolisest olukorrast ja arvestades antud maa iseärasusi. «Uurida, tundma õppida, leida rahvuslikult omapärast selles, kuidas iga maa konkreetsetl asub ühtse rahvusvahelise ülesande lahendamisele.»⁵⁶

Sellest juhindudes on sotsialismimaad andnud palju uut revolutsiooniteooriasse ja -praktikasse, mis tuleneb üksikute maade arengu iseärasustest.

⁵⁰ «Riigi Teataja», 1940, art. 499, 592, 648; «Kommunist», 1940, nr. 8, 28, 32, 39, 41, 45, 50, 56 jt.; Saabus päev. Mälestuste kogumik. Tln., 1960, lk. 127—128.

⁵¹ ORKA, R-1, 1, 209, 17—63 ja s.-ü. 211, 1—8 jt. materjalide alusel.

⁵² Vt. P. Larin. Eesti Laskurcorpus Suures Isamaasõjas. Tln., 1962, lk. 41.

⁵³ М. Д. Бонч-Бруевич. Вся власть Советам. Воспоминания. М., 1958, стр. 5.

⁵⁴ С. А. Федюкин. Советская власть и буржуазные специалисты. М., 1956, стр. 57.

⁵⁵ «Вопросы истории КПСС», 1958, № 11, стр. 7; «Военно-исторический журнал», 1963, № 5, стр. 16.

⁵⁶ Vrd. V. I. Lenin. Teosed. 31. kd., lk. 71.

ОКтябрьская революция и некоторые вопросы создания социалистической государственности в ЭССР

Канд. юрид. наук Э.-Ю. В. Труувяли

Тартуский гос. университет

Резюме

Исследование вопросов создания социалистической государственности в Эстонии представляет несомненный теоретический интерес, ибо здесь в различных исторических условиях несколько раз была установлена диктатура пролетариата (в 1917, 1918, 1940, 1944 г.г.). Учитывая это обстоятельство, нетрудно показать, как общий и закономерный путь народов к социализму приобретает свои специфические формы проявления, своё конкретно-историческое своеобразие.

В статье делается попытка обобщить опыт создания социалистической государственности в Эстонии в 1917 и 1940 гг., рассматривая параллельно этот процесс с соответствующими вопросами в Советской России в 1917 году (создание советского правительства, слом органов старого государства, организация вооружённых сил революции).

Автор приходит к выводу, что замена буржуазного правительства новым, является началом слома старого государственного аппарата и создания социалистического государственного аппарата. Решающим в деле осуществлении функции диктатуры пролетариата новым правительством является не только определение классовой сущности и политической принадлежности членов правительства, но классовая сущность проводимой политики, несмотря на известное своеобразие политических форм организации новой власти.

Проблему построения новых вооружённых сил в Эстонии приходилось решать в ходе мирного развития революции. В обстановке общенародного революционного подъема, освобождая рядовой состав от влияния реакционной части командиров, обеспечивая соответствие армии пролетарскому строю, которая была достигнута организацией революционных институтов в армии, КПЭ и советское правительство умело использовали опыт Советской России в организации армии нового типа.

Исследование процесса создания социалистической государственности в различных исторических условиях подтверждает, что здесь нельзя исходить только из общих положений, а объективный подход к исследуемым вопросам требует, чтобы любое конкретное явление рассматривалось лишь исторически, в связи с другими явлениями, с конкретным опытом истории.

SISUKORD — ОГЛАВЛЕНИЕ

И. Я. Вабель. Задачи науки административного права в осуществлении постановлений о совершенствовании управления	3
I. Sildmäe. Kohalike nõukogude tööst tööstuse planeerimise ja juhtimise uue süsteemi tingimustes.	12
H. Schneider. Töötajate osavõtt riigi valitsemisest ja selle efektiivsus . .	18
Х. Х. Шнейдер. Участие трудящихся в управлении государством и вопросы его эффективности. <i>Резюме</i>	34
И. М. Морейн. Правовые вопросы перевода на другую работу в новых условиях экономической реформы	36
H. Siigur. Sovhooside juhtivate töötajate ja spetsialistide töötasustamisest	45
Х. А. Сиигур. О некоторых вопросах оплаты труда руководящих работников и специалистов совхозов. <i>Резюме</i>	52
I. Orgo. Probleemidest seoses kutsekooli lõpetanud noorte töölerakendamiseга.	55
И. М. Орго. О некоторых проблемах, возникающих в связи с трудоустройством молодежи, окончивших профессионально-технические училища. <i>Резюме</i>	67
H. Blumberg. Sõnavõtt	69
H. Grabe. Sõnavõtt	70
K. Paas. Sõnavõtt	72
А. Ф. Бочков. Выступление	73
Ж. К. Ананьева. Из вопросов, возникших при применении гражданского кодекса Эстонской ССР	75
З. Г. Крылова. Об эффективности некоторых правовых норм, регулирующих поставку продукции	89
М. Г. Масевич. Правовые вопросы поставки продукции предприятиям сельского хозяйства	101

М. А. Тарасов. Договор экспедиции в связи с экономической реформой	111
А. К. Юрченко. Охрана промышленных образцов	121
Э. Я. Лаасик. К вопросу возникновения солидарного обязательства вследствие совместного причинения вреда	128
П. П. Касък. О понятии «нетрудовой доход» и о применении санкций в связи с извлечением нетрудовых доходов	148
К. Плутус. О некоторых проблемах выселения с жилой площади в административном порядке	154
V. Nurmela. Eluruumi üürimise suhteid reguleerivate normide edasisest täiustamisest.	158
Н. Ауста. Hüvise suuruse väljaarvutamisest vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju eest	166
Д. В. Заикина. Некоторые вопросы применения и дальнейшего совершенствования гражданского кодекса Украинской ССР. <i>Выступление</i>	174
В. Р. Скрипко. Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства по жилищно-бытовому обслуживанию населения. <i>Выступление</i>	180
А. Я. Паварс. <i>Выступление</i>	187
М. А. Ваксберг. <i>Выступление</i>	188
А. Кирис. Kodanliku Eesti riigivanema õigused ametnikkonna ja sõjaväe suhtes 1934.—1937. a.	194
А. Ю. Кирис. Правовое положение главы республики буржуазной Эстонии в отношении чиновничества и армии 1934—1937 гг. <i>Резюме</i>	211
Е. Труувäли. Oktoobrirevolutsioon ja sotsialistliku riikluse loomise küsimusi Eesti NSV-s.	214
Э. В. Труувяли. Октябрьская революция и некоторые вопросы создания социалистической государственности в Эстонской ССР. <i>Резюме</i>	228

ТРУДЫ ПО ПРАВОВЕДЕНИЮ
IX

На русском и эстонском языках

Тартуский государственный университет
ЭССР, г. Тарту, ул. Юликооли, 18

Vastutav toimetaja V. Kelder
Korrektorid A. Norberg ja L. Aboldujeva

Ladumisele antud 11. XII 1968. Trükkimisele antud
18. III 1969. Kohila Paberivabriku trükipaber nr. 2.
60×90. 1/16. Trükipoognaid 14,50. Arvestuspoognaid
16,3. Trükiarv 500. MB-03209. Tell. nr. 7298.
Hans Heidmanni nim. trükikoda, Tartu, Üli-
kooli 17/19. II.

Hind 1 rbl. 10 kop.